



RESEAUX DE TRANSPORTS ET SOLIDARITES TERRITORIALES EN MILIEU URBAIN

Philippe Menerault

► To cite this version:

Philippe Menerault. RESEAUX DE TRANSPORTS ET SOLIDARITES TERRITORIALES EN MILIEU URBAIN. Géographie. Université Paris XII Val de Marne, 1991. Français. NNT: . tel-00345150

HAL Id: tel-00345150

<https://theses.hal.science/tel-00345150>

Submitted on 8 Dec 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**RESEAUX DE TRANSPORTS
ET
SOLIDARITES TERRITORIALES
EN MILIEU URBAIN.**

Philippe MENERAULT

**Thèse pour l'obtention du doctorat nouveau régime
Mention Urbanisme
Institut d'Urbanisme de Paris - Université de Paris-Val-de-Marne**

Directeur de recherche: Gabriel DUPUY

Thèse soutenue le:

**Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés,
Université de Paris Val-de-Marne, Ecole Nationales des Ponts et Chaussées
Unité associée au CNRS - UA 1245**

A Nathou.

Remerciements.

J'exprime ma profonde reconnaissance à tous ceux qui, chacun à sa manière, m'ont aidé dans la préparation et l'accomplissement de ce travail:

Gabriel DUPUY qui a bien voulu diriger cette thèse. Sans sa présence discrète et efficace, sans ses précieux conseils, elle n'aurait pas pu être menée à son terme. Qu'il en soit remercié.

Christian LEFEVRE et Jean-Marc OFFNER qui, au sein du LATTS, m'ont associé à leurs recherches dont les thèmes, connexes de celui traité ici, m'ont beaucoup appris et ont contribué à orienter le développement de cette thèse. Qu'ils en soient remerciés.

Les nombreux ingénieurs des subdivisions territoriales de l'Equipement qui ont répondu à mon questionnaire et toutes les personnes, membres d'administrations ou d'entreprises privées qui ont accepté d'abandonner un peu de leur temps à ma quête d'informations. Qu'ils en soient remerciés.

Agnès SANDER qui a trouvé le courage et l'abnégation de relire cette thèse pour y traquer les fautes. Qu'elle en soit remerciée.

Mes parents, Georges et Huguette MENERAULT, qui m'ont incité à entreprendre ce travail et m'ont toujours accordé leur appui logistique et un soutien moral sans faille. Qu'ils en soient remerciés.

Ma femme, Nathalie GRALL qui s'est engagée pleinement à mes côtés dans cette aventure, partageant les moments de doutes et d'angoisses mais aussi les joies qui ont parsemé ces quatre années de thèse. Qu'elle en soit remerciée.

INTRODUCTION GENERALE.

INTRODUCTION

1) L'objet de la recherche.

Cette recherche prend appui sur une constatation initiale: en milieu urbain, les réseaux de voirie ne semblent pas être d'importants vecteurs de coopération intercommunale contrairement à ceux de transports collectifs qui, eux, sont très souvent pris en charge par des institutions intercommunales dont les formes varient selon les villes. C'est du moins ce qui ressortait d'une enquête réalisée en juin 1987 par la Commission des Communes Urbaines de l'Association des Maires de France. Les réponses qui ont pu être dépouillées concernaient 140 communes de 27 agglomérations de plus de 10.000 habitants. Dans le compte rendu de cette enquête, on pouvait lire: "les compétences de ces organismes (intercommunaux) concernent en priorité les domaines de l'eau, des ordures ménagères, de l'école, celui de l'assainissement, des transports urbains et scolaires, de l'aménagement des rivières. On peut noter que la compétence de la voirie est peu citée, quant à celle de l'habitat, elle est inexistante" ¹.

L'objectif de cette recherche est double:

a) d'une part, il s'agit de vérifier qu'il y ait effectivement une dichotomie des réseaux urbains de voirie et de transports publics en regard de la coopération intercommunale, car, pour la voirie tout au moins, les données disponibles restent très fragmentaires et insuffisantes. L'intérêt de cette comparaison peut se justifier par la fonction commune de ces réseaux qui assurent tous deux le déplacement des personnes à l'intérieur des agglomérations.

b) d'autre part, il s'agit d'examiner les relations entre ces réseaux techniques et les territoires institutionnels qui en ont la charge, de manière à expliciter les différences constatées. Cet objectif rend

¹ GEINDRE (F), "La coopération intercommunale dans les agglomérations urbaines", Cahier du CNFPT n°25, la coopération inter-collectivités territoriales, juin 1988, p.46 à 49.

compte du glissement opéré du terme d'intercommunalité (dans notre questionnement initial) à l'expression "solidarités territoriales" (dans l'intitulé de la thèse). En effet, même si l'intuition préalable d'une faiblesse de l'intercommunalité dans la voirie est vérifiée, il n'en reste pas moins que ce réseau contribue, mieux que tout autre, à cimenter les communes voisines, à les solidariser dans les deux sens du mot, c'est à dire d'une part, créer une forme de dépendance physique et d'autre part, mettre en relation des personnes ayant conscience d'une communauté d'intérêts. C'est ce qu'exprime parfaitement le Maire de la commune de Plaisir, dans un article du journal le Monde: "Notre problème majeur, trouver une identité ... La période d'urbanisation, entre 1965 et 1975, n'a pas laissé une ville, mais sept hameaux éclatés dont la seule logique était la voirie" ¹. Il convenait donc de dépasser la notion trop restrictive d'intercommunalité pour permettre l'intégration d'autres modalités de gestion territoriale des réseaux de transports qui pourraient avoir une valeur substitutive.

2) Le contexte scientifique.

Cette recherche prend place dans le champ des interrogations suscitées par le thème du "génie urbain" que Cl.MARTINAND a défini comme "l'art de concevoir, de réaliser et de gérer les réseaux techniques urbains" ², approche qui postule une certaine unité et une prise en compte globale de l'ensemble de ces réseaux à l'échelle de la ville; "dans ce domaine, les réalités techniques sont toujours étroitement liées à des aspects socio-économiques et culturels d'une part; locaux et territoriaux, d'autre part" ³.

¹ Le Monde. 16 octobre 1986.

² MARTINAND (Cl), Le génie urbain. Paris, Documentation française, juin 1986, 304p.

³ MARTINAND (Cl), opus cité, 1986, p.7.

Partir d'une distinction dans l'organisation institutionnelle des réseaux semble donc être un moyen de questionner la validité de la notion de "génie urbain".

- D'abord, par rapport à son unité technique: cette distinction ne remet-elle pas en cause l'une des composantes essentielles du "génie urbain": la coordination ¹ des réseaux, alors même que cette dernière trouve son fondement dans l'idée d'une gestion globale des déplacements, affirmée dans la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs de 1982 par l'intermédiaire de la notion de "Plan de Déplacements Urbains"?

- Ensuite, par rapport à son unité territoriale: les différences constatées en terme d'organisation institutionnelle ne renvoient-elles pas à des degrés d'"urbanités" distincts des réseaux de voirie et de transports collectifs? De même, les spécificités urbaines de ces réseaux sont-elles suffisantes pour permettre l'individualisation d'un territoire urbain? G.DUPUY a déjà apporté une réponse très réservée à cette question: "on pourrait douter que la question de la gestion soit si spécifiquement urbaine: si l'on n'en reste pas à la constatation physique des pointes de fréquentation ou d'utilisation, et qu'on cherche à atteindre la réalité socio-technique des solutions apportées par le génie urbain, il apparaît que la vraie question est plus dans la capacité à définir une problématique technique locale contre une problématique technique centrale ou générale. Dans cette question, la ville, la dimension urbaine ne serait que médiate" ². Cette position nous incitera à rechercher si, au travers des deux réseaux qui nous occupent, on ne peut pas relever des potentialités distinctes à définir ou non ces "problématiques techniques locales". Car, dans le cas où dominerait une logique technique centrale, se pose alors la question des vecteurs territoriaux qui permettent son ancrage dans le tissu local, et donc, en définitive, celle d'une l'alternative à l'intercommunalité.

¹ Dans l'article, "Pour un génie urbain problématique" ("Annales de la Recherche Urbaine, n°13, 1981, p.3 à 21.), G.DUPUY dégage trois axes de recherche pour interroger le génie urbain: l'innovation, la gestion et la coordination des réseaux.

² DUPUY (G), article cité, 1981, p.13.

3) La démarche.

Cette recherche est menée dans le cadre d'un "doctorat pluridisciplinaire d'urbanisme", elle ne s'inscrit donc pas dans une discipline académique aux méthodes clairement définies qu'il s'agit de conforter ou de réfuter. Les objets d'études que constituent les "réseaux" et les "territoires", par leurs références multiples se prêtent d'ailleurs mal à des cloisonnements sectoriels; et l'on pourrait dire que la démarche retenue ici s'apparente à celle décrite par J.LEVY pour qui: "S'il est acquis qu'on ne peut couper en tranche la société sans en changer le goût, alors une bonne cuisine consiste à accommoder selon une recette originale l'ensemble des ingrédients" ¹.

Ceci étant, il ne s'agit en aucun cas de justifier un travail qui serait mené dans le plus pur style baroque. Le point de départ de cette recherche qui explique la démarche adoptée, résulte d'une double formation: d'une part, à la géographie dans le cadre de l'université de Tours, et d'autre part, aux politiques urbaines dans le cadre de l'Institut d'Urbanisme de Paris mais également au sein d'une autorité organisatrice chargée des transports collectifs urbains pour le compte de laquelle nous avons effectué plusieurs études ponctuelles touchant directement aux questions intercommunales ². Si plusieurs recherches récentes, réalisées avec des membres du LATTS ³, nous ont amené à privilégier l'aspect politiques urbaines, autour de la définition d'une

¹ LEVY (J), "L'espace et le politique: quelles rencontres?" in, Espaces, jeux et enjeux. Paris, Fayard, coll. Nouvelle encyclopédie des sciences et des techniques, 1986, p.253 à 268.

² Il s'agit du STUB, Syndicat Intercommunal des Transports de l'agglomération Briochine au sein duquel nous avons travaillé en 1985 et 1986 sur: a) l'extension d'un service de transport municipal pour Personnes à Mobilité Réduite dans le cadre de l'organisme intercommunal; b) les effets financiers d'une harmonisation des critères sociaux de chaque commune membre du syndicat; c) la réorganisation des transports scolaires dans une commune.

³ LATTS: Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés (UA - CNRS) au sein duquel ce doctorat a été mené.

"expertise locale" dans les transports urbains avec J.M.OFFNER ¹, ou autour d'une comparaison internationale des institutions chargées des transports publics urbains avec Ch.LEFEVRE ², nous avons voulu dans cette thèse rapprocher nos deux préoccupations; et la question de l'intercommunalité dans les réseaux de transports urbains nous semble se prêter parfaitement à ce que nous concevons sous l'angle d'une mise en résonance des analyses spatiales et de celles des politiques locales. Autrement dit, la démarche que nous avons choisie consiste à étudier comment une société, perçue sous l'angle des relations entre la technique et le politique, définit, produit et utilise un espace administratif, support de la gestion des réseaux de transports urbains.

4) La structure du document.

Dans la première partie de cette recherche, nous proposerons une grille de lecture des différentes approches fondées sur les réseaux et/ou les territoires, de manière à mieux situer notre travail.

La deuxième partie sera fondée sur un repérage et une analyse des organismes intercommunaux compétents en matière de voirie et de transports collectifs. Le versant territorial servira donc ici de référent à l'étude des relations réseaux de transports / territoires administratifs. Il permettra de bâtir un système d'interprétation des facteurs influençant la coopération intercommunale dans les réseaux de transports urbains.

La troisième partie sera orientée vers une mise en relief des singularités des deux réseaux, perçues dans leurs dimensions morphologiques et fonctionnelles. Elles permettront de voir en

¹ MENERAULT (Ph), Organisation des transports urbains et système d'expertise locale à Reims. Rapport LATTS, septembre 1988, 71p.

² LEFEVRE (Ch), MENERAULT (Ph), "L'évolution des systèmes institutionnels et financiers des transports publics urbains dans les pays industrialisés" Politiques et Management Public, vol.7, n°3, sept.1989, p.55 à 75.

quoi les systèmes socio-techniques inscrits dans les réseaux sont porteurs ou non des formes d'organisations intercommunales.

PREMIERE PARTIE:

**Une grille d'analyse des notions
de territoires et de réseaux.**

Introduction de la première partie.

"La ville et ses territoires" ¹, "L'invention du territoire" ², "le territoire sans nom" ³, "France: les dynamiques du territoire" ⁴ pour ne citer que quelques titres d'ouvrages, au singulier comme au pluriel, la notion de territoire, qui constitue l'un des pôles de notre travail, fait recette auprès des chercheurs: historiens, politologues, anthropologues et géographes l'ont aujourd'hui investie. Mais donnent-ils tous à ce terme la même signification? Il n'est, par exemple, qu'à rapprocher les propos de P.ALLIES de ceux de M.MARIE pour comprendre que derrière le même mot se cachent des sens bien distincts. Si le premier auteur voit dans le territoire "l'espace conquis par l'administration étatique" ⁵, le second définit: "la position même du chercheur qui n'est pas seulement observateur du territoire des autres. Ce faisant, il se construit son propre territoire. L'effort qu'il dépense à comprendre une société renvoie toujours à la compréhension de soi-même, et son terrain d'étude, qu'il le veuille ou non, devient son propre territoire" ⁶. Partant du constat de cette diversité des usages du terme, il nous a semblé nécessaire dans un premier chapitre de tenter de clarifier la notion de "territoire urbain" au travers d'une typologie mettant en relation les disciplines qui l'utilisent et leur cadre de référence. Nous distinguerons ainsi trois types de territoires: 1) le territoire social fondé sur la société locale; 2) le territoire géographique marqué par l'appropriation humaine de l'espace; 3) le territoire juridico-politique qui privilégie le pouvoir local. Par delà cette

¹ RONCAYOLO (M), La ville et ses territoires. Paris, Gallimard, coll. Folio essais, 1990, 278p.

² ALLIES (P), L'invention du territoire. Grenoble, PUG, coll. critique du droit, 1980, 184p.

³ MARIE (M), TAMISIER (Ch), Territoire sans nom. Paris, Ed. des Méridiens, 1982.

⁴ BRUNET (R), SALLOIS (J) (sous la direction de), France: les dynamiques du territoire. Montpellier, Ed. DATAR/RECLUS.1986, 250p.

⁵ ALLIES (P), opus cité, 1980, p.25.

⁶ MARIE (M), "Penser son territoire: pour une épistémologie de l'espace local". In, Espaces, jeux et enjeux. Paris, Fayard, coll. Nouvelle encyclopédie des sciences et des techniques, 1986, p.143 à 158.

perspective schématique, nous essayerons de montrer les glissements et recoupements qui peuvent s'opérer entre les domaines réfléchissant sur le "territoire urbain". De même, pour chaque type de territoire, nous préciserons en quoi cette approche peut intéresser (ou non) notre recherche.

A cette polysémie du territoire répond une égale complexité de la notion de réseau qui, si l'on se réfère au dictionnaire, est tout à la fois d'espionnage, de télévision, urbain, routier, commercial etc.. C'est pourquoi, dans un second chapitre, il nous a paru nécessaire de préciser les approches menées en terme de réseau dans les sciences sociales. La généalogie du concept a déjà fait l'objet de plusieurs travaux dont nous reprendrons les conclusions. Une analyse synchronique des réseaux complétera cette démarche. Elle insistera sur les différences qui existent entre les réseaux techniques d'une part et les réseaux sociaux, territoriaux et politiques d'autre part; mais également sur les synergies qui peuvent résulter du croisement de ces approches.

Mais le thème de cette thèse porte sur l'alliance des termes de territoire et de réseau. Aussi, après avoir précisé chacune de ces deux notions, il convenait de procéder, dans un troisième chapitre, à la définition d'une grille de lecture permettant d'établir un classement des travaux fondés sur la relation: réseau / territoire. Cette grille a pour objectif de nous permettre de mieux situer notre thèse dans le champ des recherches portant sur le croisement de ces notions; et nous formulerons, en guise de conclusion à la première partie, la problématique retenue dans cette étude et les hypothèses qui la sous tendent.

Sur un plan méthodologique, il convient de préciser que cette partie, qui s'appuie sur une analyse bibliographique, ne prétend aucunement à l'exhaustivité. D'une part, l'abondance de la littérature disponible sur les réseaux comme sur les territoires ne le permettrait pas, du moins dans le temps relativement bref dont nous disposons et d'autre part, ce n'est pas l'objet de notre travail. Nous avons voulu présenter ici un cadre théorique, support de

notre analyse, en nous appuyant sur quelques recherches qui nous paraissent représentatives des grands courants de pensées qui alimentent aujourd'hui les réflexions autour des réseaux et des territoires.

Chapitre 1: Typologie des recherches portant sur les territoires.

La notion de territoire a été empruntée à l'éthologie ¹ et transposée à partir des années 60 au domaine des sciences de l'Homme. Dans ce cadre, les premières recherches sur le territoire ont surtout procédé par analogie, aboutissant à des résultats que Cl.RAFFESTIN qualifie de "dangereux et stérilisants" dans la mesure où ils contribuent à gommer la spécificité humaine ². Cependant, progressivement le territoire s'est dégagé de sa gangue naturaliste pour se spécifier en fonction des disciplines qui l'utilisent et, pour ce qui concerne cette recherche, on peut distinguer aujourd'hui trois types de territoires dont les définitions se recoupent partiellement: le territoire social, le territoire géographique et le territoire juridico-politique.

I) Le territoire social ou l'étude des sociétés locales.

Y.BAREL définit cette catégorie de territoire comme "le non-social dans lequel le social doit s'immerger pour acquérir existence" ³. Il comprend des éléments matériels comme l'espace géographique, les techniques et/ou des éléments immatériels tels que culture, mémoire, idéologie. Ce territoire social est "un produit de l'imaginaire humain, re-production du réel" ⁴. C'est par exemple le "Territoire de l'historien" ⁵ d'E.LE ROY LADURIE qui se compose des différents domaines de la recherche historique avec ses méthodes et ses outils.

¹ On peut remarquer que la seule définition du territoire donnée par l'Encyclopaedia Universalis se rapporte à l'éthologie.

² RAFFESTIN (Cl), "Repères pour une théorie de la territorialité humaine". Cahier du Groupe Réseaux n°7, fev.1987, p.2 à 22.

Voir également CLAVAL (P), La logique des villes. Paris, LITEC, 1981, p455/457.

³ BAREL (Y), "Le social et ses territoires", In: Espaces, jeux et enjeux. Paris, Fayard 1986, p.129 à 139.

⁴ BAREL (Y), opus cité, 1986, p.133.

⁵ LE ROY LADURIE (E), Le territoire de l'historien. Paris, Gallimard, 1973.

Ce territoire de l'historien est sans support spatial, à l'inverse de la société locale étudiée par Y.BAREL ou M.MARIE ¹. Dans ce cas, le territoire devient "le lieu où l'action et la pensée entrent en contact avec la matière" ². Dans plusieurs articles, ces auteurs ont montré comment la notion de territoire était intimement liée à celle de code défini comme "une mise en ordre de l'action et de la pensée prétendant s'abstraire des particularités spatiales et temporelles" ³.

Les réseaux techniques constituent des objets d'études intéressants des rapports entre code et territoire dans la mesure où ils mettent en jeu à la fois des logiques nationales (codifiantes) et des logiques locales (territorialisées). M.MARIE a ainsi montré comment la figure de l'ingénieur au XIX^e siècle jouait un rôle essentiel dans la fusion des codes en opposant l'ingénieur vénitien ZOLA "dont le génie réside essentiellement dans sa formation technologique en pays de montagne ainsi que dans son caractère d'immigré de pays non centralisé" ⁴ aux ingénieurs des Ponts et Chaussées défenseurs d'une logique unificatrice.

Mais, cette société locale, ce territoire là existe-t-il encore aujourd'hui alors que la référence au local est devenue une véritable idéologie? Beaucoup répondent par la négative à cette question. Ainsi, M.MARIE oppose "des périodes où les territoires sont plus ou moins donnés" à la période actuelle de "très grande anomie territoriale" ⁵; et Y.BAREL voit dans la crise de la

¹ BAREL (Y), "Modernité, code, territoire". Annales de la Recherche Urbaine n°10/11, 1981, p.3 à 21.

MARIE (M), "Penser son territoire, pour une épistémologie de l'espace local". Dossiers des séminaires Techniques. Territoires et Sociétés. DRI, juin 1987, p.69 à 89.

Ces deux auteurs posent l'équivalence: territoire=société locale.

² BAREL (Y), opus cité, 1981, p.7 et 8.

³ BAREL (Y), opus cité, 1981, p.3.

⁴ MARIE (M), TAMISIER (Ch), "Le faire avec ou le génie du lieu". Annales de la Recherche Urbaine n°10/11, 1981, p.22 à 53.

⁵ MARIE, (M), TAMISIER (Ch), opus cité, 1981, p.23 et 24.

modernité occidentale le résultat du conflit entre codes et territoires où les premiers tendent à éliminer les seconds ¹.

Mais, à l'inverse, Cl.LACOUR, qui confronte à partir de la notion d'Aménagement du Territoire deux acceptions du terme territoire: celle du "champ du pouvoir central, de la référence nationale" (cf: III) d'une part, celle du "champ d'action et de gestion du local" d'autre part, montre le glissement qui s'est opéré au profit de la seconde, sans pour autant que disparaisse le modèle du Territoire national/étatique ². Dans le contexte de croissance économique des années 60 et du début des années 70, a pu s'épanouir l'image d'un "Territoire-commandeur", celui de l'Etat/Nation, base opérationnelle de l'aménagement car garant de l'unité et de l'homogénéité nationale. Derrière cette conception se sont affirmées "des analyses et des politiques conduites en termes techniques, conçues et gérées par des administrations elles-mêmes techniques, fonctionnant par normes et modèles qui concrétisent le pouvoir central et qui font le pont entre des opérations précises, localisées ..." ³. Or, Cl.LACOUR a parfaitement mis en évidence les paradoxes de cette conception du Territoire qui portait en germe sa propre négation; car, d'une part en liant le Territoire à l'aménagement et d'autre part, en le frottant à des logiques d'intervention sectorielles et géographiquement morcellées, on rompait avec la référence quasi mythique "d'un Etat unitaire et homogène proposant une vision organique et cohérente" ⁴. La crise économique et celle de l'Etat-providence qui lui est liée ont remis en cause le modèle d'aménagement permis durant la période de croissance. Les travaux du IXème Plan ont ainsi marqué un tournant, en mettant le local, avec ses dimensions sociales et culturelles au coeur des problématiques de développement. On est passé de l'Aménagement du Territoire au

¹ BAREL (Y), opus cité, 1981, p.3.

² LACOUR (Cl), "De l'Aménagement du Territoire au développement des territoires, essai- de théorisation sur une notion vague: le territoire". In: Région et Aménagement du Territoire, mélanges offerts à J.LAJUGIE. Bordeaux, Ed Bière, 1985, p.101 à 126.

³ LACOUR (Cl), opus cité, 1985, p.114/115.

⁴ LACOUR (Cl), opus cité, 1985, p.113.

ménagement des territoires ¹ et la logique véhiculée par le génie urbain traduit cette évolution. Dans son rapport, Cl.MARTINAND nous invite à nous plonger dans la société locale, constatant que: "réseaux et territoire se conditionnent mutuellement et la réalité locale est le lieu privilégié de l'articulation entre les réalités techniques et sociales, avec toute la singularité liée à la géographie et à l'histoire de ce territoire" ². Cette assertion caractérise bien le contexte actuel du développement territorial qui tient dans l'articulation de ces "réalités techniques", appartenant au domaine de la norme définie nationalement, aux spécificités de la société locale. Comme le note Cl.LACOUR: "la seule question est bien celle de savoir comment relier Territoire et territoire, comment concilier les impératifs d'efficacité qui renforcent le modèle économique, avec ceux de la territorialité qui incorporent plus de dimensions sociales et culturelles ..." ³.

Les réseaux de transport offrent de multiples exemples posant le problème des rapports entre logiques nationales et locales. Ainsi, dans le domaine de la voirie, la mise en place, à l'échelle de la communauté urbaine de Strasbourg, d'un Laboratoire du Contrôle Routier, opérant des activités demandées auparavant aux services des Ponts et Chaussées traduit cette confrontation des logiques nationales et locales au profit de la seconde (voir deuxième partie). Mais, à l'inverse, la diffusion de nouveaux outils informatisés d'aide à la gestion de l'entretien de la voirie auprès des collectivités locales montre l'importance du savoir-faire national, même si, pour donner tout son poids à la valorisation de leur produit, les services de l'Equipeement se sont engagés dans un partenariat avec les Ingénieurs des Villes de France (voir deuxième partie).

¹ "Aménagement et ménagement du Territoire" constitue l'intitulé d'un séminaire organisé à la DRI par M.MARIE et B.BARRAQUE en 1987.

² MARTINAND (Cl), Le génie urbain. Paris. Documentation française, juin 1986, p35.

³ LACOUR (Cl), opus cité, 1985, p.121.

Sans constituer la dimension centrale de notre travail, cette conception du territoire comme société locale intéresse notre recherche, à la fois, par son rôle dans les nouvelles problématiques de l'aménagement et parce qu'elle met l'accent sur l'importance des savoir-faire dans leurs relations aux lieux. On peut faire l'hypothèse que des savoir-faire différents, mobilisant des acteurs distincts dans les réseaux urbains de voirie et de transports collectifs, ont des répercussions sur le fait que ces réseaux soient pris en charge ou non à une échelle intercommunale. Une telle hypothèse nous amènera à explorer les logiques, les pratiques et les stratégies territoriales des différents acteurs qui produisent ces réseaux.

in Le territoire géographique ou l'étude des phénomènes d'appropriation de l'espace.

1) La géographie se méfie du territoire.

Pour comprendre l'évolution de la notion de territoire géographique, il convient de rappeler d'abord qu'elle s'est trouvée entravée par ses liens avec la géopolitique. Pour certains auteurs, cette discipline repose sur des déterminismes de nature physique ou biologique qui, exacerbés ont conduit à reconnaître au début du XIX^e siècle, un instinct territorial justifiant l'agressivité et l'extension d'un Lebensraum. Comme l'écrit P.CLAVAL: "La pensée de Kjellen est reprise et développée par K.HAUSHOFER et ses émules: elle est à la base de certains des aspects les plus noirs du Nazisme" K Ceci explique pour P.CLAVAL, Cl.RAFFESTIN ou A.L.SANGUIN ² qu'après la Seconde Guerre Mondiale, les travaux de géographie politique, assimilée à la géopolitique ³, ont

¹ CLAVAL (P), "Les aspects modernes de la géographie politique". Cahier du TIGR n°29/30 1977, p12.

² CLAVAL (P), article cité, 1977.

SANGUIN (A.L), "L'évolution et le renouveau de la géographie politique". Annales de géographie n°463 mai/juin 1975 p.275/96.

RAFFESTIN (Cl), Pour une géographie du pouvoir. Paris, LITEC, 1979.

³ Pour ceux qui reconnaissent la différence entre géographie politique et géopolitique, celle-ci est fondée sur le fait que la première étudie dans une

pratiquement disparu en Europe. Seuls les américains ont continué à s'intéresser à ces questions. Durant les années 70, le renouveau de la géographie politique en France ¹ a amené certains universitaires à chercher à exorciser les démons qui la hantent en insistant sur la distinction entre géographie politique et géopolitique.

D'autres auteurs, comme Y.LACOSTE, ont rejeté cette coupure: "... la géographie est un savoir dont le développement est bien antérieur à son enseignement dans les universités (les premières cartes marquent son apparition) et durant des siècles, il a été indissociable des préoccupations politiques et stratégiques, au point qu'il serait parfaitement vain de vouloir distinguer ce que nous appelons aujourd'hui géographie et géopolitique, avant l'apparition en France de la géographie universitaire à la fin du XIXème siècle. C'est cette dernière qui, croyant fonder sa scientificité, opère la rupture entre le savoir-penser l'espace et le politique" ².

Cependant, quel que soit l'issue de ce débat, l'important pour notre propos est que l'étude des phénomènes politiques dans la géographie universitaire ait connu une éclipse, car cette disqualification de la géographie politique semble avoir entraîné une déqualification du terme territoire qui lui était lié alors qu'il aurait pu très tôt devenir un concept majeur en géographie régionale dont les recherches sont centrées sur l'étude des rapports entre des groupes sociaux définis par leur appartenance spatiale. Il a fallu attendre les années 70 pour que l'on cherche à

perspective scientifique les relations entre des facteurs politiques et spatiaux tandis que dans la seconde, les aspects géographiques sont surdéterminés par la politique et la conquête territoriale.

¹ P.CLAVAL met en relation ce renouveau de la géographie politique française avec le rajeunissement des Sciences Politiques à partir des années 50. Cf: CLAVAl (P), "Les aspects modernes de la géographie politique". Cahier du TIGR n°29/30. 1977, p.11 à 30.

² LACOSTE (Y), "D'autres géopolitiques". Hérodote n°25, 2ème trimestre 1982, p.3 à 9.

redonner consistance au territoire géographique. Cette déqualification a pu prendre deux formes:

d'une part la banalisation puisque de nombreux géographes ont pris l'habitude d'utiliser les mots territoire et espace comme synonymes: "introduisant dans leurs analyses de remarquables confusions, tout en s'interdisant par là même de faire d'utiles et nécessaires distinctions" ¹.

- d'autre part, la substitution puisque certains auteurs comme A.REYNAUD ou G.di.MEO préfèrent recourir au concept de classe socio-spatiale dans la mesure où "les relations entre territoires se complexifient et ne se posent plus simplement en terme de défense ou de conquête" ².

Cependant, malgré ces réticences, certains auteurs ont cherché à extraire le territoire de son carcan naturaliste en le dédramatisant, en insistant sur la spécificité humaine de la territorialité. Les travaux de Cl.RAFFESTIN vont dans ce sens en soulignant le fait que "l'Homme est un animal sémiologique dont la territorialité est conditionnée par les langages, les systèmes de signes et les codes" ³.

Plusieurs auteurs ont ainsi donné des définitions du territoire géographique. Elles englobent toutes l'idée d'une appropriation humaine de l'espace mais leur énoncé peut renvoyer à des champs d'investigation différents. On peut ainsi distinguer l'approche de P.CLAVAL de celle d'A.CUNHA. Pour P.CLAVAL: "le territoire est pour l'Homme bien plus qu'un abri qui le protège des menaces extérieures. C'est un espace aménagé, chargé d'affectivité qui lui permet d'assumer ses rôles les plus significatifs et les plus gratifiants, ceux qui lui donnent le

¹ RAFFESTIN (Cl), opus cité, 1979, p.129.

² REYNAUD (A), (sous la direction de), "La géographie science social". Cahier du TIGR n°49/50 1982, 164p.

Sur la question des classes socio-spatiales, voir également G.di MEO, "Les formations socio-spatiales ou la dimension infra-régionale en géographie". Annales de géographie n°526, 1985, p.661 à 689.

³ RAFFESTIN (Cl), "Repères pour une théorie de la territorialité humaine". Cahier du Groupe Réseaux n°7, fev.1987, p4.

sentiment d'être lui-même" ¹. Dans ce cadre, c'est l'individu qui constitue le centre d'un territoire chargé de valeurs très positives. C'est une approche qui tend à nous entraîner vers les travaux de la psychologie de l'espace, notamment ceux de A.MOLES et E.ROHMER qui ont développé l'idée des coquilles emboîtées au sein desquelles se déroulerait l'apprentissage de la vie et de la ville ², mais aussi vers les travaux d'A.FREMOND autour de l'espace vécu

A l'inverse, pour A.CUNHA, le territoire est "un ensemble dynamique, délimité par une frontière dans lequel se combinent et réagissent les uns sur les autres des éléments physiques et humains" ⁴. Ce n'est plus ici l'individu qui est premier mais la limite, la frontière qui sert d'enveloppe aux agissements d'acteurs c'est à dire d'individus isolés mais aussi de groupes, de firmes, d'Etats etc.. dont l'activité permet la différenciation des territoires, leur identification. C'est une définition qui nous paraît davantage opératoire pour la géographie politique "moderne" dont l'une des inflexions majeures a été de ne plus considérer l'Etat et les relations internationales comme unique niveau d'analyse.

Une intégration progressive des échelons infra-étatiques a conduit les géographes à s'intéresser à l'étude du maillage politico-administratif. En étudiant les relations entre des réseaux techniques qui constituent des éléments spatiaux et des phénomènes intercommunaux, c'est dans cette perspective que se situera notre recherche. C'est pourquoi nous voudrions souligner ici les apports mais aussi les limites de l'approche géographique des territoires administratifs.

¹ CLAVAL (P), La logique des villes. Paris, LITEC, 1981, p.456.

² MOLES (A) et ROHMER (E), Psychologie de l'Espace. Bruxelles, Casterman 1977 (2ème éd.).

³ FREMOND (A), La région: espace vécu. Paris, PUF, 1976, 223p.

⁴ CUNHA (A), "Systèmes et territoire: valeurs, concepts et indicateurs pour un autre développement". Espace géographique n°3. 1988, p187.

2) Apports et limites de l'approche géographique des territoires administratifs.

A.L.SANGUIN ¹ remarque que ce sont les géographes américains qui ont introduit pour la première fois, dans les années 60, le thème de la géographie administrative à travers l'ouvrage de Norman J.G.POUNDS: "political geography". Le champ d'investigation et la méthode d'analyse proposés par Norman J.G.POUNDS dans le chapitre de son livre consacré à "la géographie des territoires administratifs" sont les suivants: "Chaque unité spatiale, quelle que soit son statut dans la hiérarchie des découpages politiques et les limites de ses fonctions, constitue un niveau territorial d'organisation politique et comme tel est susceptible d'une étude et d'une analyse géographique. L'étude des espaces d'organisation politique peut être menée d'au moins deux points de vue. Le premier, et le plus géographique, est celui de la forme et de la taille de ces unités administratives et de la manière dont les unités de niveaux inférieurs de responsabilités s'emboîtent dans les frontières des échelons supérieurs. Le second est celui de la division des responsabilités entre les multiples niveaux de gouvernements locaux et l'Etat lui-même. Ces deux points de vue sont inséparables" ². Cette démarche constituera le point de départ de notre travail sur les solidarités territoriales liées aux réseaux de transports urbains. Mais les limites qu'elle impose par son caractère statique et descriptif nous invitera à la dépasser. En effet, cette approche strictement spatiale considère les divisions administratives comme une donnée et non comme un objet de recherche en soi.

Si les fondements de la géographie administrative remontent aux années 60, les études portant sur ce domaine restent peu nombreuses ³, particulièrement si l'on s'intéresse aux échelons

¹ SANGUIN (A.L), "L'évolution et le renouveau de la géographie politique". Annales de Géographie. n°463, 1975, p.275 à 296.

² POUNDS (Norman.J.G), Political geography. New-York, Me Graw Hill, 1972 (2ème éd.), p.208. La première édition de cet ouvrage est datée de 1963.

³ De ce point de vue, il est significatif de constater que dans "political geography", J.R.V.PRESCOTT propose une classification des politiques publiques étudiées par les géographes essentiellement basée sur deux

infra-régionaux. De nombreux auteurs ont d'ailleurs souligné cette carence. Parmi eux, A.L.SANGUIN qui, s'intéressant aux découpages des territoires nationaux constate: "le peu d'attention portée jusqu'à maintenant aux subdivisions administratives de l'Etat par rapport à l'énorme intérêt suscité par ce dernier comme organisation territoriale intrinsèque" ¹; de même, M.C.MAUREL remarque que "le maillage territorial, en tant que produit d'un système de pouvoir, et agent de sa reproduction, a exceptionnellement fait l'objet d'une étude en soi. Sous le prétexte faussement objectif d'écarter la composante politique du champ géographique, on se prive de connaître et de comprendre les mécanismes du fonctionnement territorial des systèmes de pouvoir dans les Etats modernes" ². Si ces deux auteurs classent l'étude des découpages administratifs au sein d'une géographie politique, d'autres, qui en déplorent pareillement la faiblesse, l'intègrent à la géographie régionale; dichotomie qui témoigne encore davantage du statut mal assuré de cette catégorie d'études. Ainsi, S.REICHMAN, note qu'"il est évident que jusqu'à présent, seule une minorité des géographes s'est intéressée sérieusement aux rapports entre le fonctionnement du pouvoir et l'évolution de l'espace traditionnellement étudiée par la géographie. Si, dans l'avenir, l'approche géographique régionale, qui s'occupe de l'analyse d'un espace bien défini, ajoutait la dimension politique et administrative aux autres aspects régionaux normalement traités, arriverait-on alors à découvrir des

grandes catégories: les politiques défensives et les politiques de développement; un troisième groupe, celui des politiques administratives n'est qu'évoqué: "The classification is based on the assumption that any government has two main aims: the preservation of territorial integrity and the development of the state's resources to the maximum benefit of the majority of the population. The classes can be called defence policies and development policies, and it should be noted that they are not mutually exclusive ... It is also suggested that in addition to these main groups of policies it is useful to distinguish administrative policies. Such policies are concerned with the process of government" (PRESCOTT (J.R.V), Political geography. Londres, Methuen, 1972, p.96).

¹ SANGUIN (A.L), La géographie politique. Paris, PUF, coll. Le géographe, 1977, p. 104.

² MAUREL (M.C), "Pour une géographie du territoire. L'étude du maillage politico-administratif". Hérodote n°33/34, 1984, p.131.

régularités?"¹; P. ESTIENNE dans une chronique de la géographie régionale française relève "qu'à l'heure de la décentralisation ... régions de programme, départements, communes ou associations de communes auraient pu tenter le géographe régional. Pourtant, les géographes ... ont hésité à utiliser ces cadres rénovés, peut-être parce qu'à travers la définition de l'espace vécu, ils ont été confrontés aux décourageants problèmes de limites administratives que la décentralisation est venue renforcer"².

S'il existe peu de travaux de géographie administrative, un inventaire des articles parus depuis une dizaine d'années dans les grandes revues de géographie françaises³ permet cependant de repérer deux orientations majeures:

- La première démarche consiste à étudier les découpages administratifs en insistant sur leur inadaptation à l'espace géographique et à rechercher les moyens de leur mise en adéquation. Les articles de J.O. SIMONETTI⁴ sur l'administration de l'espace français et de J. BONNET⁵ sur l'enchevêtrement des structures administratives dans l'espace lyonnais illustrent cette tendance qui se situe en fait directement dans la lignée des travaux initiés par Norman J.G. POUNDS⁶. L'intérêt d'une telle approche est de déboucher sur une série d'interrogations portant sur trois thèmes: d'abord celui de la remise en cause de l'opposition rural / urbain, ensuite celui de l'opportunité (ou non) d'une coïncidence entre divisions administratives et territoire géographique, enfin,

¹ REICHMAN (S), "Le voyage d'un géographe dans le pays de l'administration" L'espace géographique n°2, 1978, p.125.

² ESTIENNE (P), "France: chronique de géographie régionale". Annales de Géographie, n°517, 1984, p.369.

³ Nous avons consulté les revues suivantes: Annales de Géographie (1970/89); Hérodote (1976/89); Hommes et Terres du Nord (1980/88); Espace Géographique (1971/89); Noroi (1980/88); Revue de Géographie Alpine (1980/88); Revue de Géographie de l'Est (1980/88); Revue de Géographie de Lyon (1975/89); Revue de Géographie des Pyrénées et du Sud-Ouest (1980/87); Revue des Travaux de l'Institut de Géographie de Reims (1975/89).

⁴ SIMONETTI (J.O), "L'administration de l'espace, l'exemple français". Annales de Géographie, n°474, 1977, p.129 à 163.

⁵ BONNET (J), "L'espace lyonnais, circonscriptions administratives, cadres d'étude et d'action". Revue de Géographie de Lyon, n°2, 1982 p.191 à 198.

⁶ POUNDS (Norman J.G), opus cité, 1972.

celui de l'intérêt (ou non) de l'adéquation entre aires de conception et de gestion. Mais, en refusant une intégration de l'étude des rapports politico-administratifs cette démarche apparaît tronquée et demande à être complétée. La conclusion de l'article de J.O.SIMONETTI traduit d'ailleurs clairement cette limite: "Dans cette approche qui s'est voulue essentiellement géographique, donc spatiale, la composante politique a été volontairement et artificiellement écartée; elle n'en demeure pas moins essentielle" ¹.

- La seconde démarche, qui peut apparaître comme le complément de la première, vise à montrer, à travers l'étude du maillage administratif, l'importance des échelles territoriales dans la mise en place d'un système de pouvoir. C'est donc la signification de la permanence ou au contraire des bouleversements des territoires administratifs qui est au cœur de ces travaux. Les articles de M.C.MAUREL ² sur les rapports entre maillage territorial et contrôle bureaucratique, ou de M.ÀBHERVE ³ sur les limites d'Evry en constituent des illustrations. C'est à travers cette approche que l'on cherchera à saisir les logiques qui guident le choix, le découpage et la dynamique des institutions territoriales chargées de la gestion des réseaux de transports urbains. Mais, dans ce cadre, on ne peut faire l'économie de s'intéresser aux acteurs, à leurs moyens (en terme d'influence, de savoir faire, de financement), à leur forme d'organisation et donc de rechercher des outils d'analyses dans les travaux de sciences politiques.

3) L'appréhension des phénomènes intercommunaux par la géographie.

Si la géographie administrative a peu produit, la question de l'intercommunalité n'a donné naissance qu'à une littérature infime, à tel point que l'on pourrait presque douter qu'il puisse s'agir d'un

¹ SIMONETTI (J.O), article cité, 1977, p. 160.

² MAUREL (M.C), "Bureaucratie et contrôle territorial, le maillage de l'espace rural en URSS et en Pologne". *Hérodote* n°25, 1982, p.49 à 75.

MAUREL (M.C), "Pour une géopolitique du territoire. L'étude du maillage politico-administratif. *Hérodote* n°33/34, 1984, p. 131 à 143.

³ ABHERVE (M), "Evry, de bien étranges limites" *Hérodote* n°10, 1978, p.70 à 75.

objet d'étude géographique. La chronique de P. ESTIENNE dans les Annales de Géographie ne relevait aucun ouvrage sur ce thème.

L'interrogation du fichier central des thèses de Nanterre ¹, ne nous a permis que de répertorier deux titres: l'un, déjà ancien, est une monographie de la politique des transports collectifs menée dans le cadre de la communauté urbaine de Strasbourg ²; l'autre, plus récent, n'étudie pas réellement l'institution intercommunale qui ne constitue en fait qu'une référence spatiale commode pour l'analyse des rapports entre agriculture et urbanisme dans l'agglomération de Chambéry ³.

Un dépouillement systématique des principales revues de géographie depuis une dizaine d'années ⁴ ne laisse apparaître que cinq articles directement consacrés à l'intercommunalité ⁵. Ils

¹ L'interrogation de ce fichier informatique a été faite à partir des 4 mots-clés: a) Intercommunal, b) syndicat, c) district, d) communauté urbaine.

² JANSEM (B), Politique urbaine dans la communauté urbaine de Strasbourg: le cas des transports en commun. Thèse de 3ème cycle, doctorat de géographie, Grenoble 2, 1979, dactylographiée.

³ L'auteur précise dans son introduction "qu'il n'existe pas dans l'agglomération de Chambéry de structures regroupant des communes qui répondent vraiment à la problématique posée ... Ainsi, les choix se sont arrêtés à l'espace défini par le Syndicat Intercommunal de l'Agglomération Chambérienne (SIAC) et ce pour plusieurs raisons:

- toutes les communes étudiées appartiennent au schéma de la région chambérienne,
- le nombre de commune (13) sans être trop élevé l'est suffisamment pour cette étude.

- le SIAC, bien que n'étant pas un organisme décisionnel en matière d'aménagement, est néanmoins une structure reconnue dans l'agglomération." VIANEY (G), Agriculture - urbanisation et documents d'urbanisme dans l'agglomération de Chambéry. communes du syndicat intercommunal de l'agglomération chambérienne. Thèse nouveau régime, doctorat de géographie, Grenoble 1, 1987, dactylographiée.

⁴ Sur les revues consultées, voir note 3, p.22.

⁵ Trois autres articles effleurent cette question de manière indirecte par l'intermédiaire de travaux consacrés aux politiques urbaines; nous les citerons pour mémoire:

- LABORIE (J.P), "L'espace industriel de Toulouse: les effets de l'absence d'une politique d'agglomération". Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest, tome 54, fasc.3, 1983, p.287 à 300.

- CRETIN (C), "Banlieues contemporaines et stratégies communales. Quelques exemples dans la Loire". Revue de Géographie de Lyon, vol.64, n°1, 1989, p.31 à 39.

- FRESCHI (L), "Les stratégies urbaines communales de l'agglomération grenobloise". Revue de Géographie de Lyon, vol.64, n°1, 1989, p.43 à 48.

traduisent cependant trois formes d'appréhensions distinctes de ce < phénomène:

a) La première est axée sur les transferts financiers entre communes. Deux articles illustrent cette approche:

Celui de P.LIMOZIN et J.P.MARTIN concerne la répartition spatiale des investissements de la Communauté Urbaine de Strasbourg pour la période 1968/82 ¹. Les auteurs y démontrent comment l'intervention de cet organisme induit une certaine forme d'inégalité territoriale sur le modèle centre/périphérie: concentration des équipements "structurants" dans la partie centrale de l'espace communautaire et déconcentration de la population. Ils présentent ensuite leurs résultats aux maires de chaque commune de la communauté et concluent que les avantages financiers que chacun en retire sont finalement plus grands que les risques de perte d'indépendance municipale dans un contexte marqué par un système politique local de type "fédéralisme-libéral" développé par P.PFLIMLIN.

Le second article prenant appui sur les questions financières est celui de M.IDRAC ². Il concerne les équipements scolaires de l'agglomération toulousaine. L'auteur y constate que des "transferts financiers aveugles entre communes" sont liés à une répartition incontrôlée des élèves. Il montre que cette dernière reflète des discordances, perceptibles en terme de rythme et de localisation, entre le mouvement général d'urbanisation de l'agglomération et la mise en service des écoles. Pour y remédier, M.IDRAC propose une redéfinition des structures administratives de l'agglomération dans un cadre intercommunal assis sur un découpage "zonal autour d'axes routiers" et non sur les hasards de l'histoire, de la politique (syndicats cantonaux) ou de la topographie (syndicats constitués de bassins-versants ayant élargi leurs compétences). L'auteur conclut

¹ LIMOUZIN (P), MARTIN (J.P), "Les investissements de la communauté urbaine de Strasbourg (1968-1982): la stratégie d'un acteur urbain". Annales de géographie n°529, 1986, p.301 à 313.

² IDRAC (M), "Equipements publics et relations intercommunales: les équipements scolaires dans l'agglomération de Toulouse". Revue de Géographie des Pyrénées et du Sud-Ouest, tome 54, fasc.1, 1983, p.51 à 67.

en rappelant que "cela signifie que les financements devraient être assurés à l'échelle de ces nouveaux ensembles territoriaux. On voit par là que l'on passe d'un champ à un autre, de la notion fonctionnelle de cadre territorial à la répartition des compétences et des pouvoirs, domaine de politique et de l'institutionnel"; c'est bien cette articulation entre le territoire géographique et le politique qui guidera notre recherche, cependant, nous ne l'aborderons pas au travers d'une analyse des flux financiers, mais à l'aide d'une approche des spécificités morphologiques et fonctionnelles des réseaux de transports.

b) La deuxième forme d'appréhension de l'intercommunalité qui ressort des articles parus dans les revues géographiques est l'approche théorique de type systémique développée par A.THIBAUT. Cet auteur, qui s'intéresse à l'analyse du "Local comme géosystème" ^{*}, accorde une place capitale aux phénomènes intercommunaux. Pour lui, "Le local naît d'une série d'expériences étalées sur vingt ans et de caractère administratif. Le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) est de 1959; il demande la définition d'un périmètre d'action, invite à l'effort coopératif, s'appuie sur des seuils minima d'espace, de population pour réaliser et gérer des équipements collectifs ... Les districts (1959), les communautés urbaines (1968), les contrats de pays (1975) jalonnent le cheminement de cet aménagement territorial qui rassemble des collectivités publiques voisines, retient les 10 à 20 km pour rayon des équipements urbanistiques, sociaux ou économiques" ². Partant de ce "géosystème Local" qu'il définit comme "l'ensemble des espaces et des lieux où s'organise la vie quotidienne du plus grand nombre" A.THIBAUT propose aux géographes deux pistes de recherche en posant l'hypothèse que: "le système local utilise le politique et le sociétal pour se constituer, le

¹ De ce géosystème, A.THIBAUT donne la définition suivante: "ensemble des espaces et des lieux où s'organise la vie quotidienne du plus grand nombre; son objectif quasi intentionnel est la reconnaissance - par l'extérieur - de son caractère territorial" (THIBAUT (A), "Le local: un thème de travail", Espace géographique n°2. 1983, p.108 à 114).

² THIBAUT (A), article cité, 1983, p. 108 et 109.

premier fait référence à l'action des collectivités locales, le second utilise la mémoire ou une volonté délibérée de défendre ou construire un cadre de vie quotidienne avec ses réseaux relationnels". Cette proposition nous paraît particulièrement féconde car elle permet de relier les trois catégories de territoires qui nous occupent: celui de la géographie (le géosystème) servant ici de pivot d'une part, à la dimension politique contenue dans ce que nous appelons le territoire juridico-politique (voir III), et d'autre part, à la dimension sociétale qui relève du territoire social défini précédemment (voir I). Cependant, le géosystème Local d'A.THIBAUT reste flou. Il apparaît comme un fourre tout regroupant pêle-mêle des établissements publics de coopération intercommunal (SIVOM, districts et communautés urbaines) et des formes de contractualisation des rapports entre l'Etat et les collectivités locales qui doivent favoriser l'intercommunalité (Contrats de pays), le tout rassemblé sous le vocable extrêmement ambigu de "nouvelles collectivités territoriales" qui, si l'on se réfère à son contenu juridique, ne recouvre pas les objets traités.

c) La troisième forme de prise en compte de l'intercommunalité dans les revues de géographie relève d'une analyse du fonctionnement politico-administratif des regroupements de communes chargés de la gestion d'un espace urbanisé. C'est évidemment le lieu des convergences entre les études des politologues et celles des géographes et il n'est guère étonnant que sur les deux articles que nous livre la Revue de Géographie Alpine sur ce thème, l'un émane d'une enseignante à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble (C.MARIE) et l'autre d'un professeur à l'Institut de Géographie Alpine (J.BILLET) ¹.

¹ c'est également dans cette perspective qu'il faudrait situer: "l'expansion suburbaine: du district au *Pays de Rennes*", dernier chapitre du livre de M.PHILIPPONEAU, Changer la vie, changer la ville. La Baule, Ed. Breiz, 1976, 375p. Même si cet ouvrage, publié à quelques mois des élections municipales de 1977 avait des visées politiques évidentes, son auteur y voyait également un travail de géographe: "Mes collègues géographes y verront davantage une œuvre politique qu'une œuvre géographique. Pourtant, n'apporte-t-elle pas une orientation nouvelle à la géographie, dans la mesure où elle souligne le rôle fondamental exercé par le pouvoir municipal dans l'évolution de l'organisme urbain?"

C.MARIE, prenant comme objet de travail les districts montre comment cette forme d'intercommunalité, initialement conçue pour répondre aux besoins des grandes agglomérations, a en fait constitué un outil privilégié de structuration des rapports ville/campagne dans le cadre des petites villes ¹. Utilisant une démarche à la fois rétrospective ("que furent en réalité les réalisations? ont-elles été à la hauteur des ambitions? ont-elles dépassé les objectifs prévus?") et prospective ("dans quel sens les efforts sont-ils dirigés?"), l'auteur s'appuie sur les exemples des districts de La Tour du Pin et de la Côte St-André, pour démontrer qu'en se dotant d'une compétence globale en terme d'aménagement, ces districts sont devenus "des collectivités territoriales de fait" supports, sinon d'une autonomie communale, du moins d'une autonomie locale, en offrant aux petites villes et aux communes rurales périphériques les moyens de leur indépendance.

J.BILLET reprend quelques années plus tard la question de l'autonomie locale à partir de l'exemple du Grésivaudan ². Il montre à travers l'étude du fonctionnement politique local, comment cet espace, tombé progressivement dans l'orbite grenobloise du fait de la pression urbaine, a cherché à préserver, au moins en «partie, son autonomie, par l'intermédiaire d'une association: le Groupement d'Etude et d'Aménagement du Grésivaudan (GEAC), lui-même initiateur de nombreux syndicats intercommunaux. En outre, J.BILLET insiste dans cet article sur l'importance de la décentralisation qui "permet d'introduire une conception nouvelle de la responsabilité collective et de celle du citoyen. Elle doit générer, à travers le débat, une nouvelle maîtrise des espaces urbanisés".

A l'interface entre le "territoire géographique" et le "territoire juridico-politique", ce mode d'appréhension de l'intercommunalité met, lui aussi, l'accent sur l'intérêt que représente le

¹ MARIE (C), "La coopération intercommunale dans la dynamique des petites villes en milieu rural: vingt années d'expérience de district". Revue de Géographie Alpine, tome LXX, 1982-1-2, p.153 à 180.

² BILLET (J), "La gestion d'un espace urbanisé et l'autonomie locale: l'exemple du Grésivaudan". Revue de Géographie Alpine, tome LXXIV, 1986-3, p.293 à 305.

décloisonnement des approches universitaires. C'est dans cette perspective que nous situerons notre recherche.

III) Le territoire juridico-politique ou l'étude du pouvoir local.

Interrogé par Y.LACOSTE sur l'utilisation de termes géographiques comme territoire dans l'"Archéologie du savoir", M.FOUCAULT répondait que cette notion relevait d'abord du domaine juridico-politique ¹. Ce territoire, c'est avant tout celui de l'Etat, il lui est même consubstantiel, ne faisant pas partie de son avoir mais de son être ². C'est également une condition indispensable à l'exercice d'une autorité politique. Dans ce cadre, le territoire se caractérise par sa frontière, par son découpage (formé notamment des collectivités locales) et par son mode d'organisation (administration) ³.

Là encore, on peut distinguer deux manières d'envisager le territoire en fonction des courants de pensées qui irriguent le domaine juridique et des sciences politiques. On peut ainsi opposer le "territoire naturel" au "territoire produit" ⁴.

Le "territoire naturel", issu de la doctrine juridique classique dérive de l'idée de Droit naturel. C'est un territoire a-spatial marqué par "l'existence de structures ontologiques immanentes et aprioriques des concepts juridiques" ⁵, dont le système territorial local uniforme imposé par la Révolution Française constitue un exemple.

Le "territoire produit" a amené politologues et sociologues à s'intéresser aux logiques qui sous tendent la production territoriale, notamment aux niveaux infra-étatiques. Il relève alors de l'étude du pouvoir local.

¹ Questions à M.FOUCAULT sur la géographie. Hérodote n°1, 1976, p76.

² voir, Carré de MALBERG, cité par HOCREITERE (P), "Production et besoin territorial dans le système d'organisation de l'espace français", In CURAPP: Centre, périphérie, territoire. Paris, PUF, 1978, p205.

³ Cf. JOUVE (B), frontières et territoires. Etat d'avancement de thèse, juillet 1989.

⁴ Cf. HOCREITERE (P), opus cité, 1978.

⁵ HOCREITERE (P), opus cité, 1978, p206.

Les premières recherches sur ce thème ont été menées aux Etats-Unis, dès les années 50 à travers les analyses positionnelles, réputationnelles, puis décisionnelles ¹ qui déboucheront sur l'approche comparative de T.CLARCK ² (application simultanée de ces différents modes d'analyses à un grand nombre de collectivités locales aux caractéristiques différenciées ³). Ces travaux, qui visaient à définir le caractère élitiste ou pluraliste des leaders de la société locale américaine, cherchaient à identifier des acteurs de la production territoriale et à en comprendre le jeu.

Ces recherches ont trouvé un écho en France à partir de la fin des années 60, auprès de l'équipe du Centre de Sociologie des Organisations (C.S.O). Celui-ci, dans une perspective systémique s'est intéressé aux résistances et aux dysfonctionnements du système territorial local en mettant en lumière des phénomènes de "régulation croisée" entre institutions politiques et

¹ voir BIRNBAUM (P), "Le pouvoir local: de la décision au système". Revue Française de Sociologie XIV, 1973, p331/351.

Type d'analyse	Point de départ	Inconvénient
positionnelle	la fonction des personnes	évacue le pouvoir non institutionnalisé
réputationnelle	b réputation de détenir du pouvoir	subjectivité : risque de confusion entre pouvoir et réputation
décisionnelle	les décisions fondamentales pour la Vie de la collectivité	subjectivité : comment choisir les décisions importantes

² CLARCK (T), Community structure, decision making, budget, expenditures and urban renewal. 51 american communities. New York, The free press,1971.

³ Dans ce travail, T.CLARCK tente de démontrer les propositions suivantes: "plus la différenciation verticale et horizontale d'une collectivité locale est grande, plus le pluralisme des élites locales est élevé; plus la taille d'une collectivité locale s'accroît, plus les élites sont différenciées et le pouvoir décentralisé; plus un secteur de la collectivité se développe, plus il participe au pouvoir local; plus les structures économiques d'une collectivité sont diversifiées, plus le pouvoir est décentralisé; plus est élevé le niveau d'industrialisation d'une collectivité locale, plus le pouvoir se présente de façon pluraliste ..." cité par P.BIRNBAUM, article cité, 1973, p.338 et 339.

administratives ¹. En insistant sur les pesanteurs, les chercheurs du C.S.O ont été conduits à mettre plutôt l'accent sur le niveau départemental, lieu des notabilités traditionnelles.

Parallèlement, au cours des années 70, des analyses marxistes du pouvoir local ont été développées. Pour notre propos, il convient de distinguer deux grandes tendances à l'intérieur de ce courant de pensées:

- L'une est représentée par M.CASTELLS (Marxisme structuraliste) qui pose l'équivalence: pouvoir local = lutte des classes, et rejette l'idée d'un pouvoir au niveau des institutions politico-administratives locales ². S'appuyant sur l'étude des groupes sociaux (à travers les luttes urbaines), ou cherchant à montrer que l'Etat et les grandes entreprises imposent leur logique aux processus de structuration de la ville ³, cette approche ne s'intéresse pas à l'organisation du territoire juridico-politique et donc ne concerne pas notre analyse.

- L'autre est incarnée notamment par S.BIAREZ et l'équipe grenobloise du C.E.R.A.T pour qui le pouvoir se matérialise aussi bien dans la lutte des classes que dans les institutions territoriales: "On néglige tout un aspect essentiel de l'institution communale qui est celui d'une organisation véhiculant certaines formes de pouvoir et structurant éventuellement d'autres ensembles, institutionnels et social" ⁴. Dans cette perspective des

¹ voir, par exemple: DUPUY (F), THOENIG (J.C), Sociologie de l'administration française. Paris, A.Colin, 1983, p108/116.

² Pour M.CASTELLS, il n'y a pas de pouvoir local "parce que ... pour le marxisme le pouvoir est un rapport entre classes sociales et celles-ci sont définies dans des rapports de production et reproduites ou transformées dans les pratiques de domination et de luttes, c'est à dire dans le politico-idéologique. Ce qui se passe dans la ville n'est pas relatif au pouvoir local mais l'expression spécifique de la structure de classes d'une société dans chacun des problèmes qui font cette ville" Revue Française de Sociologie XV, 1974, p237/262.

³ cf: CASTELLS (M), GODARD (F), Monopolville: l'entreprise. l'Etat, l'urbain. Paris / La Haye, Mouton, 1974.

⁴ BIAREZ (S), "Les incertitudes d'un pouvoir local: l'amorce critique d'une démarche marxiste structuraliste", In: L.SFEZ, L'objet local. Paris, UGE 10/18 1977, pi 17.

Cette position, S.BIAREZ la réaffirme une douzaine d'années plus tard: "Si le pouvoir local est un lieu de mise en forme des directives de l'Etat, s'il offre

chercheurs ont été amenés à donner du "territoire produit" une définition selon laquelle: "Il n'est pas seulement la spatialisation des conditions ou des effets liés à la reproduction du capital ... il est aussi la spatialisation des conditions politiques indispensables à cette reproduction" *. Les contradictions sociales engendrées par la concentration du capital en milieu urbain dans une période d'intense urbanisation ont fait des communes urbaines un terrain d'étude privilégié pour les analyses marxistes. Elles étaient essentiellement centrées sur le thème de la planification.

Outre leur façon d'aborder le territoire en référence au pouvoir local, les analyses marxistes et celles du C.S.O ont en commun de ne pas s'intéresser directement au local pour lui-même et dans toute sa profondeur. Elles s'opposent ainsi directement à l'approche du territoire social en tant que société locale. Ceci peut s'expliquer par le fait que le territoire juridico-politique, baigné dans la culture jacobine, renvoie avant tout à l'Etat; les communes n'apparaissant alors que comme le dernier échelon de son appareil. C'est ce qu'expriment des auteurs marxistes comme D.BLEITRACH et A.CHENU: "L'objet théorique de notre étude est l'intervention de l'Etat dans lequel nous incluons les collectivités locales ..." ². Aussi, les marxistes se montreront davantage préoccupés par les modalités, les processus et les effets de la diffusion du Capitalisme Monopoliste d'Etat que par le pouvoir local proprement dit. Parallèlement, au C.S.O, J.P.WORMS écrit: "L'initiative du changement ne venant jamais de la base, on doit recourir à des réformes autoritaires parachutées du sommet,

une perméabilité à l'Etat et à la formation sociale, il est également doté d'une opacité propre. Sa logique est générée par des comportements acquis, la professionnalisation du personnel, les tactiques des partis politiques, les conceptions des élus et des intérêts internes à l'appareil local" (BIAREZ (S), Le pouvoir local. Paris, Economica, coll. la vie politique, 1989, 309p.).

¹ HOCREITERE (P), "Production et besoin territorial dans le système d'organisation de l'espace français", In: CURAPP, Centre, périphérie-territoire. Paris, PUF, 1978, p219.

² BLEITRACH (D) et CHENU (A), "Politique urbaine et appareils hégémoniques d'Etat", In, Le pouvoir local. Paris, Anthropos, 1979, p221.

nécessairement institutionnelles" ¹. Dès lors, c'est sur l'étude des mécanismes de négociation (comme la régulation croisée) que vont porter les recherches du C.S.O tandis que la connaissance propre du milieu local et de ses ressources ne constitue pas l'objet des travaux et se trouve donc évacuée des problématiques.

En travaillant sur l'intercommunalité et sur les relations entre collectivités locales dans le cadre de la gestion des réseaux de transports urbains, nous nous situons d'emblée dans un territoire juridico-politique. Le territoire intercommunal offre cependant la spécificité d'accorder un poids particulier à l'initiative locale tant pour la définition de ses limites géographiques que pour celle de son contenu. Cette raison explique peut-être en partie pourquoi il a si peu fait l'objet de recherches en dehors des travaux juridiques classiques qui évacuent la notion de pouvoir ². Comme le fait remarquer Y.MENY: "L'étude des politiques des autorités locales n'a pas encore bénéficié d'un statut reconnu, notamment parce que certains ne

¹ WORMS (J.P), "Le préfet et ses notables". Sociologie du Travail. juillet/Sept. 1966 p249.

² Outre les 2 doctorats de géographie déjà mentionnés, le fichier central des thèses de Nanterre ne recense que 5 travaux réalisés sur l'intercommunalité en milieu urbain en Droit public et en Sciences économiques (à partir des 4 mots-clés: intercommunal, syndicat, district et communauté urbaine). Il s'agit de:

- HUON DE KERMADEC (J.M), La communauté urbaine de Brest. Thèse d'Etat, doctorat de droit public, Paris I, 1976, dactylographié.

- MOUSSU (M), La coopération intercommunale dans l'agglomération orléanaise: 1959/75. Thèse de 3ème cycle, doctorat de droit public, Paris I, 1979, dactylographié.

- BAIXAS (J), Les relations ville-campagne: Montpellier et les communes du syndicat intercommunal du Pic St-Loup. Thèse d'Etat, doctorat de sciences économiques, Montpellier I, 1976, dactylographié.

- BRIELLE MARCHAND (M.J), Localisation des activités économiques et disparités intercommunales de potentiel fiscal. Le cas de la taxe professionnelle dans le district de Rennes. Thèse de 3ème cycle, doctorat de Sciences économiques, Rennes I, 1982, dactylographié.

- LIZIARD (G), La politique d'équipements collectifs dans la communauté urbaine de Brest. Thèse de 3ème cycle, doctorat de Sciences économiques, Rennes I, 1983, dactylographié.

voient que des compétences hiérarchiquement distribuées là où le problème devrait être envisagé sous l'angle des politiques" ¹.

La Décentralisation n'a guère donnée de vigueur aux travaux sur l'intercommunalité à l'exception des recherches menées par S.MARTIN et G.NOVARINA ². En s'appuyant sur la commune et le département, et en donnant à la région le statut de collectivité territoriale, la Décentralisation a renforcé la polarisation des recherches sur ces différents niveaux institutionnels notamment au travers de problématiques fondées sur les transferts d'exécutifs et sur les compétences nouvelles exercées par les communes telles que l'action économique.

En fait, ce sont peut-être les recherches récentes menées sur les réseaux techniques urbains qui ont le plus mis en question l'approche locale des territoires juridico-politiques et leur analyse. Cette perspective concerne directement notre recherche sur les réseaux de transports et solidarités territoriales.

Parmi les travaux réalisés sur les relations entre territoire juridico-politique et réseaux techniques, il faut évoquer celui d'E.NEGRIER qui a montré l'inadaptation du schéma de la régulation croisée aux politiques des réseaux locaux de communication et a proposé de leur substituer un modèle de "mise en réseau des politiques locales" ³.

Les relations de pouvoirs entre les acteurs locaux du génie urbain dans la communauté urbaine de Bordeaux ont été analysées par Cl.SORBETS qui conclut d'une part à la faiblesse de l'approche intégratrice des réseaux, restée très techniciste, fragmentaire et conjoncturelle sur le site de la communauté urbaine; et d'autre

¹ MENY (Y), "Les politiques des autorités locales". In: GRAWITZ (M), LECA (J), Traité de sciences politiques, tome 4. Paris, PUF, 1985, p.425.

² NOVARINA (G) et MARTIN (S), Décentralisation et intercommunalité. Grenoble, CERES-IUG, 1985.

NOVARINA (G) et MARTIN (S), Décentralisation et intercommunalité. Paris, SYROS-ADELS, coll. la décentralisation, tome 11, 1988, 250p.

³ NEGRIER (E), La maîtrise politique des réseaux de communication: le cas des politiques publiques de câblage à Metz. Montpellier et Rennes. Thèse nouveau régime. Doctorat en sciences politiques, Montpellier 1, 1989, dactylographié.

part aux difficultés que connaît l'institution communautaire pour apparaître comme un échelon de gestion des réseaux cohérent au niveau de l'agglomération du fait à la fois d'un repli "communaliste" lié à des pratiques de redistributions municipales des ressources financières (système dit des "enveloppes communales") et d'un traitement des nouveaux réseaux (câble, transport en site propre) par des acteurs extérieurs aux services techniques de la communauté urbaine ¹.

L'institution communautaire a également inspiré F.SCHERRER. Il a montré que si, dans un premier temps, elle avait permis un lissage de l'évolution des différents réseaux techniques urbains, en revanche, aujourd'hui, ces derniers tendent à suivre leur "logique propre" et à s'affranchir des limites territoriales des communautés urbaines ².

Enfin, on peut mentionner l'analyse comparative des systèmes institutionnels et financiers des transports publics urbains dans différents pays d'Europe que nous avons menée avec Ch.LEFEVRE. Elle nous a permis de mettre en lumière deux phases dans l'évolution et la gestion de ces réseaux: l'une caractérisée par la diversité des situations institutionnelles d'origine; l'autre allant dans le sens d'une homogénéisation de ces situations dans le cadre de la territorialisation d'autorités organisatrices plus vastes prenant appui sur des échelons institutionnels déjà existants et non créés par les réseaux ³.

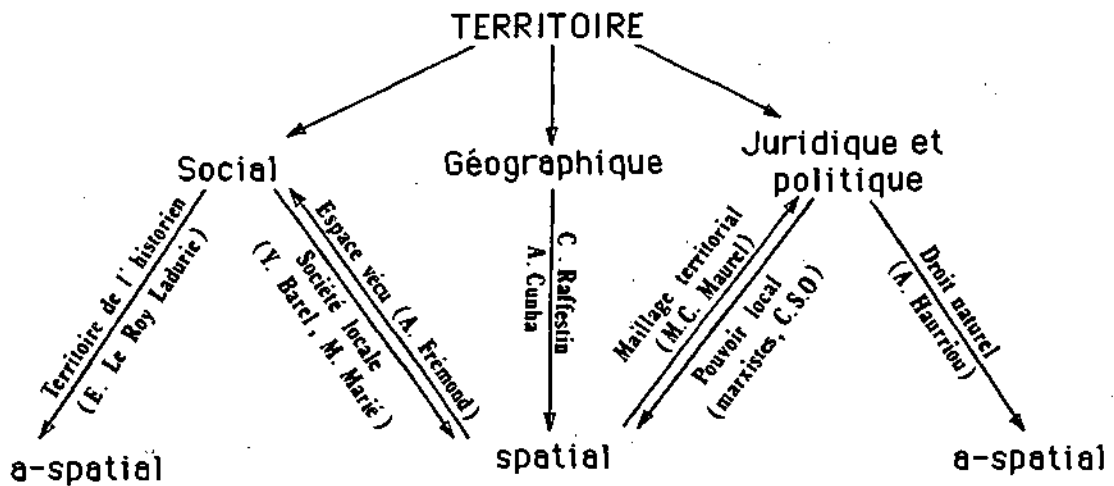
Le terme territoire apparaît ainsi chargé de significations multiples et son acception varie selon les disciplines qui l'utilisent.

¹ SORBETS (Cl), Traitements intégrés ou traitements in situ: réseaux communautaires dans le site de la communauté urbaine de Bordeaux-Bordeaux. CERVIL (Rapport pour le Plan Urbain), 1988, 250p.

² SCHERRER (F), "Réseaux et référence territoriale: le cas des communautés urbaines", In: DUPUY (G) et alii, Génie urbain, territoires, information. LATTS (Rapport pour le Plan Urbain), 1989.

³ LEFEVRE (Ch) et MENERAULT (Ph), "Analyse comparative des systèmes institutionnels et financiers des T.C urbains en Europe", In: DUPUY (G) et alii, Génie urbain, territoires, information. LATTS (Rapport pour le Plan Urbain), 1989.

Pour pouvoir situer notre travail, il nous a semblé utile de caractériser les différents territoires des sciences humaines. Les trois catégories que nous avons identifiées : territoire social, géographique, juridico-politique se réfèrent chacune de manière privilégiée (mais non exclusive ¹) à des concepts clés : société locale, espace, pouvoir local. En situant les différentes acceptions du territoire par rapport à un axe de spatialité (spatial/a-spatial), on peut repérer les connexions qui existent entre les disciplines. On peut résumer cette approche par le schéma suivant :



Intercommunalité et solidarités territoriales qui constituent le versant territorial de notre recherche ne peuvent renvoyer uniquement à une seule des approches que nous venons d'étudier. En effet, par rapport à l'objet que constituent les réseaux de transport, le problème est bien celui défini par Cl.LACOUR : "Comment relier Territoire et territoire"². Autrement dit, comment

¹ Ainsi, l'analyse géographique tend à intégrer la notion de pouvoir : CLAVAL (P), *Espace et pouvoir*. Paris, PUF 1978 ; RAFFESTIN (Cl), *Pour une géographie du pouvoir*. Paris, LITEC, 1979, mais leur schéma d'analyse reste très abstrait et difficilement applicable à une analyse du pouvoir local.

² LACOUR (Cl), "De l'Aménagement du Territoire au développement des territoires, essai de théorisation sur une notion vague : le territoire", in,

articuler les logiques de l'Etat/Nation (juridico-politique) et celles de la société locale; mais aussi, comment le résultat du croisement de ces deux logiques s'inscrit-il dans l'espace géographique de l'agglomération: quel territoire géo-administratif est ainsi produit?

Chapitre 2: Typologie des recherches portant sur les réseaux.

I) Une approche diachronique des réseaux.

Si le territoire est une notion polysémique, celle de réseau n'est pas moins complexe. Sa généalogie a cependant fait l'objet de plusieurs travaux récents, notamment ceux d'A.GUILLERME et de G.DUPUY ¹ auxquels nous nous référons ici. Elle a permis de déceler trois strates historiques successives qui se sont surimposées, provoquant ainsi un enrichissement sémantique du mot conduisant à l'incorporation d'une dimension abstraite. Derrière chacune de ces strates se profile un mode de lecture spécifique du réseau.

De l'Antiquité au XVIIème siècle, le terme de réseau (dont l'étymologie provient du latin rétis qui signifie filet) a conservé le même sens: celui d'un maillage textile, c'est à dire d'un objet concret.

A partir du XVIIIème siècle, la médecine a progressivement intégré ce mot dans son vocabulaire, pour en faire un usage métaphorique. Elle conserve l'idée initiale d'un arrangement topologique (ensemble de fils formant un tissu) pour décrire le fonctionnement du corps humain (BICHAT, MAGENDIE) mais lui greffe une autre signification issue des travaux sur la circulation sanguine (HARVEY, POISEUILLE). Le réseau devient ainsi le support de la circulation du sang à travers les artères, les veines, les vaisseaux, les tissus. Il acquiert ainsi une dimension circulatoire en relation avec l'étude des flux qu'il véhicule. Au

¹ GUILLERME (A), "La genèse du concept de réseau: 1770-1830". Dossiers des séminaires Techniques. Territoires et Sociétés. Flux, réseaux, territoires n°2 Sept 1987.

DUPUY (G), "Réseaux". Projet d'article pour l'Encyclopaedia Universalis, mai 1987.

DUPUY (G), "Demande de création d'un GRECO réseaux". Cahier du Groupe Réseaux n°9 Sept.1987, p15/30.

cours du XIX^{ème} siècle, la notion de réseau sera reprise par les ingénieurs civils: hydrauliciens (réseau d'eau et d'assainissement) et routiers ainsi que par les ingénieurs militaires (réseau de fortifications). Parallèlement, à partir de 1830, la pensée Saint Simonienne contribue largement à la diffusion de l'idée de réseau comme principe de mise en relation et de circulation. Le réseau, chargé d'une connotation positive devient alors "le vecteur d'une philosophie et même d'une mystique de la communication généralisée" ¹.

Plus récemment, le concept de réseau s'est étendu à travers le champ des différentes disciplines scientifiques. On parle aujourd'hui de réseaux urbains, de réseaux cristallins, de réseaux de diffraction, de réseaux de pouvoir, de réseaux sémantiques, de réseaux d'automates, de réseaux d'ordinateurs ... Les réseaux ne cessent ainsi de s'étendre, de tisser leurs fils qui finissent par se connecter entre eux, par s'interconnecter.

Le "succès" du réseau tend à le hisser au rang d'invariant conceptuel, en remplacement de la structure qu'il supprime par ses qualités de souplesse, d'adaptabilité, de flexibilité. De même, le réseau devient inséparable du système ². Pour J.L. Le MOIGNE: "Il n'est pas de système intelligible sans réseau, au moins potentiel ... Comme il semble qu'un réseau que l'on ne pourrait associer à aucun système ne présente même pas un intérêt spéculatif" ³. Ainsi, à travers l'exemple du réseau câblé, E. NEGRIER a montré que le système politico-administratif local peut être appréhendé de manière privilégiée à partir d'une mise "en réseau" des politiques locales ⁴. G. KNAEBEL a, quant à lui, identifié un système

¹ DUPUY (G), "Réseaux". Projet d'article pour l'Encyclopaedia Universalis, mai 1987.

² voir, par exemple, DUPUY (G), Réseaux, systèmes, territoires. Paris, Presses de l'ENPC 1986; ou DUPUY (G), "Réseaux". Projet d'article pour l'Encyclopaedia Universalis, mai 1987.

³ LEMOIGNE (J.L), "La mémoire du réseau: tout s'écroule ... et pourtant". Note de recherche 89-05, GRASCE avril 1989.

⁴ NEGRIER (E), La maîtrise politique des réseaux de communication, le cas des politiques publiques de câblage à Metz. Montpellier et Rennes. Doctorat en sciences politiques, Montpellier 1, 1989.

socio-technique qui accompagne le réseau d'assainissement et qu'il définit comme: "l'union de l'ensemble des agents intervenants - des objets et dispositifs matériels - des relations entre les agents - des relations entre les agents et les objets et dispositifs matériels" *K* Pour P.VELTZ et M.SAVY, derrière le réseau inter-entreprises s'affirme un système logistique qui constitue l'un des moteurs essentiels d'une reformulation des modes de gestion/régulation de la production ². De même pour Cl.RAFFESTIN, qui cherche à caractériser le poids des trois invariants territoriaux (maille, noeud et réseau) dans les différents types de civilisation: "Avec l'avènement des civilisations contemporaines ... l'intégration des systèmes urbains va privilégier le troisième invariant: le réseau" ³. Cette proximité des concepts de système et de réseau permet une nouvelle approche de ce dernier. G.DUPUY le définit alors comme: "un système informé (au sens de la théorie des systèmes) dont le comportement est influencé par l'environnement qui l'entoure sous la forme de réactions d'adaptation et de transformation" ⁴. Cette dimension du réseau renvoie à la question de sa régulation. Elle a pu, par exemple, servir d'appui au schéma du "formatage récursif" fait de boucles de complexifications croissantes issues de la confrontation du réseau avec un environnement de plus en plus vaste qui l'entraîne dans un processus dialectique oscillant entre les deux pôles de régularité / singularité (voir schéma p.41) ⁵

¹ KNAEBEL (G), "L'assainissement, système socio-technique". Cahier du Groupe Réseaux n°3, nov.1985, p22/27.

² VELTZ (P), SAVY (M), "Logistique, systèmes d'information et réseaux inter-entreprises". Cahiers du Groupe Réseaux n°8, mai 1987, p2/20.

³ RAFFESTIN (Cl), "Repères pour une théorie de la territorialité humaine". Cahier du Groupe Réseaux n°7 fev.1987, p2/22.

⁴ DUPUY (G), "Demande de création d'un GRECO réseaux". Cahier du Groupe Réseaux n°9 sept.1987, p17.

⁵ Ce schéma a été élaboré à la RATP par G.AMAR dans le cadre de la mission: "Réseau 2000".

cf: AMAR (G), L'élaboration du modèle conceptuel Réseau 2000 . Paris, RATP 1985, 84p.

AMAR (G), "Essai de modélisation conceptuelle d'un réseau de circulation". Cahier du Groupe Réseaux n°3, nov.1985, p61/72.

En ouvrant le réseau au Monde, on est amené à se centrer sur l'idée de communication. C'est ce qu'exprime G.AMAR pour qui: "Parler de réseau ... a permis de sortir (la R.A.T.P) des catégories un peu figées des modes de transport (bus/métro ou individuel/collectif) et même d'aborder le domaine de la communication sociale urbaine" ¹. De même, pour E.NEGRIER: "Le développement du réseau (câblé) porte en lui les germes d'une nouvelle proximité que caractérise l'appel à la communication sociale.." ². Parallèlement, pour P.CLAVAL: "Les possibilités qu'offre le commutateur social urbain créent des avantages sensibles pour le producteur et pour le consommateur" ³. La confrontation de ces propos permet de mesurer l'intérêt réciproque qui unit le réseau technique, objet de liaison, à un système urbain dont la vocation est précisément de fabriquer des relations.

Topologie, circulation, système informé: trois aspects que l'approche diachronique a permis de faire surgir et qui sont tous trois constitutifs de la notion de réseau. Nous chercherons à travers les réseaux de transports urbains à montrer comment chacune de ces caractéristiques joue différemment selon le type de réseau par rapport à la question de leur inclusion dans le territoire.

H) Une approche synchronique des réseaux.

Une approche synchronique et transversale du concept de réseau montre l'intérêt de ne pas séparer radicalement les différentes problématiques qui s'y rattachent. On peut distinguer en fait deux grands modes d'utilisation du terme réseau en

¹ AMAR (G), article cité, 1985, p.61.

² NEGRIER (E), La maîtrise politique des réseaux de communication: le cas des politiques publiques de câblage à Metz. Montpellier et Rennes. Thèse nouveau régime. Doctorat en sciences politiques, Montpellier 1, 1989, p4 (dactylographié).

³ CLAVAL (P), La logique des villes. LITEC 1981, p.79.

sciences sociales. Le premier s'appuie sur ses dimensions relationnelles, symboliques et sur les potentialités qu'il offre; le second, privilégie un contenu physique, matériel.

Lorsqu'un anthropologue comme M.ABELES, en recherchant les conditions de l'éligibilité fait appel à la notion de réseau, c'est parce qu'elle contient d'abord l'idée d'une mise en relation, d'une liaison: "l'éligibilité est avant tout une qualité relationnelle ... où les liens de parenté et les stratégies matrimoniales interfèrent étroitement" ^x; ensuite parce qu'elle renferme un caractère virtuel: "non pas des groupes plus ou moins identifiables mais un ensemble de potentialités actualisables au gré des situations concrètes" ²; enfin, parce qu'elle fait appel à une forme d'imaginaire collectif inscrit ici dans la durée: "les membres de la société locale sont les dépositaires d'une mémoire qui restitue les affiliations en partie estompées" ³. Lorsqu'un géographe, comme Cl.RAFFESTIN définit un réseau, c'est également au tryptique: relation/potentialité/imaginaire qu'il se réfère ⁴; il en est de même pour le sociologue J.BEAUCHARD qui recherche dans les réseaux les nouvelles formes de sociabilités urbaines ⁵.

Dans la seconde acception du concept de réseau, il ne s'agit plus d'un simple mode de lecture d'une société marquée par la complexification des rapports humains à laquelle les termes de groupe, de territoire s'appliquent de moins en moins ou changent de sens. Il s'agit de réseaux d'infrastructures avec leur "double signification de support matériel continu ou discontinu servant à l'écoulement des flux" et de "mise en relation à la fois physique et

¹ ABELES (M), Jours tranquilles en 89. Paris, Ed O.JACOB, 1989, p350.

² ABELES (M), opus cité, 1989, p.350.

³ ABELES (M), opus cité, 1989, p.351.

⁴ "Ces acteurs ne se font pas face, ils agissent et par conséquent ils cherchent à entretenir des relations, à s'assurer des fonctions, à s'influencer, à se contrôler, à s'interdire, à se permettre, à s'éloigner ou à se rapprocher, et dès lors à créer entre eux des réseaux. Un réseau est un système de lignes qui dessine des trames. Un réseau peut être abstrait ou concret, visible ou invisible" (RAFFESTIN (Cl), Pour une géographie du pouvoir. LITEC, 1979).

⁵ BEAUCHARD (J), Trafic. Toulouse, ERES, 1988, 136p.

sociale d'éléments localisés ..." ¹. Ces réseaux, par leur prégnance sur l'espace géographique permettent la réalisation de certaines transactions humaines tout en les canalisant et en les limitant du fait de contraintes économiques, géographiques, politiques ou techniques. Par les possibilités qu'ils offrent mais aussi par les limites qu'ils imposent aux individus, les réseaux techniques tendent à amputer les réseaux sociaux de leur imaginaire ². A.CAUQUELIN, qui oppose des groupes sociaux molaire caractérisés par leur stabilité à des groupes moléculaires marqués par leur fluidité et leur continuelle effervescence, a montré les limites des réseaux de transport qu'elle situe du côté du molaire; les lieux moléculaires formant "un territoire non encore investi par les institutions: pas de transport, pas d'autobus, cars ni trains

En partant de ce qui précède, on peut ainsi opposer les problématiques issues des réseaux sociaux (et territoriaux ⁴) à celles issues des réseaux techniques:

¹ MARTINAND (Cl), Le génie urbain. Paris, Documentation française, juin 1986, p42.

² C'est ce qu'exprime G.DUPUY pour qui: "Il y a différence et conflit potentiel entre le réseau territorial ... et une autre territorialité qu'est susceptible d'imposer le réseau technique via son opérateur, au profit du ou des acteurs qui dominent le compromis constitutif et gestionnaire" ("Les réseaux techniques sont-ils des réseaux territoriaux?" Espace géographique n°3, 1987, p.181).

³ CAUQUELIN (A), "Localisation/délocalisation: un objet local, St-Nom la Bretèche", In: L.SFEZ, L'objet local. Paris, UGE 10/18 1977, p185/208.

⁴ Nous rapprochons ici le réseau social (et politique) et les réseaux territoriaux de Cl.RAFFESTIN, car même s'ils ont une visée spatiale, ce sont avant tout des projets d'acteurs, des virtualités, ce qui les différencie des réseaux techniques.

type de dimension du réseau	technique	social ou territorial
relation	X X (physique)	X (sociale ou spatiale)
potentialité		X
imaginaire		X

relation déterminante X X
relation importante X

Mais on peut faire également l'hypothèse que l'un des enjeux majeurs des réseaux techniques de transport est de combler le hiatus qui les sépare des réseaux sociaux. N'est-ce pas sur les dimensions de potentialité et d'imaginaire que doivent jouer les opérateurs de réseaux ¹ pour "promouvoir" leur produit? Les travaux menés par la R.A.T.P dans le cadre de Réseaux 2000, les actions réalisées par les entreprises privées de transports publics ou par des "indépendants" (association A.G.I.R), pour définir une forme de marketing propre aux services des transports collectifs ², incluant une dimension de compréhension de la mobilité et allant parfois jusqu'à la définition d'un projet urbain, vont dans ce sens. N'en est-il pas de même pour la voirie lorsque des municipalités de banlieue et leurs partenaires décident d'investir le réseau pour (re)créer une certaine centralité au sein du territoire communal? ³.

Dans le domaine de la recherche, le rapprochement des réseaux sociaux et des réseaux techniques a donné lieu au travail de G.DUPUY qui a relié les réseaux de transports collectifs à ceux de projets transactionnels ⁴. Il a montré la situation de tension

¹ voir: LE GOFF (J), GUIEYSSE (L), Crise de l'urbain, futur de la ville. Paris, Economica 1985, 249p.

² cf: ABALLEA (F), "Naissance et développement d'une professionnalité dans les transports publics urbains". Rencontre d'AGIR, 1988.

³ cf: DUGUET (A et P), "Centralités en banlieue". Annales de la Recherche Urbaine n°32 1986, p79/86.

⁴ DUPUY (G), "Les réseaux techniques sont-ils des réseaux territoriaux?" Espace géographique n°3 1987.

potentielle qui émane de la confrontation de ces deux réseaux: l'un maximaliste s'appuie sur la réalisation des visées de chaque acteur; l'autre résulte d'une situation de compromis mêlant des logiques diverses que la mise en avant de la technique finit par opacifier. Le réseau technique apparaît alors comme la transcription territoriale de rapports de pouvoir où s'expriment, par la médiation de l'opérateur, les intérêts des acteurs dominants. Aujourd'hui, certains exploitants de réseaux de transports collectifs tendent à rapprocher les réseaux techniques de ceux de projets transactionnels. La reconnaissance d'un droit au transport qui postule l'accessibilité aux réseaux de transports publics peut d'ailleurs être interprétée comme l'affirmation de cette évolution. Aussi, pour intégrer la tendance maximaliste du réseau virtuel, le réseau technique devra intégrer les différentes possibilités offertes par le réseau en terme de connexité, de connectivité, d'homogénéité, d'isotropie et de nodalité ¹. Il s'agira ainsi de valoriser des "effets de réseaux".

L'un des apports de ce travail est de mettre l'accent sur la différence qui existe entre une notion de réseau qui semble fondée par l'évidence du fait de la géométrie de l'infrastructure, de la nature relationnelle du service effectué et une "pensée réseau" reposant sur la différenciation, la hiérarchisation et la connexion des points. Autrement dit, ce n'est pas parce qu'il y a réseau technique qu'il y a technique de réseau. Dans la mesure où elle définit une forme de territorialité, il conviendra de s'interroger sur l'existence (ou non) d'une "pensée réseau" au sein des opérateurs de la voirie et des transports collectifs.

E.NEGRIER a rapproché le réseau technique du câble des réseaux politiques ². Il a pu ainsi montrer que le mode de lecture des politiques locales issu du schéma de la régulation croisée était impropre à rendre compte du fonctionnement du système

¹ Ces propriétés des réseaux ont été définies dans: DUPUY (G), Systèmes. réseaux territoires. Paris, Presses de l'ENPC, 1986.

² NEGRIER (E), La maîtrise politique des réseaux de communication: le cas des politiques publiques de câblage. Doctorat de sciences politiques. Montpellier 1, 1989.

politico-administratif étudié dans le cadre du câblage. Il lui a substitué une analyse en réseau qui insiste sur la multiplicité des acteurs et la complexification de leur schéma relationnel (connexions) face à un processus décisionnel (un agenda) qui intègre les spécificités liées au réseau technique (phases des tronçons, du développement accéléré, de la stabilisation et du déclin).

Dans la mesure où la production territoriale ne se conçoit pas indépendamment des acteurs, la thèse d'E.NEGRIER intéresse directement notre recherche sur les réseaux de transports. En effet, a-t'il élaboré un modèle d'interprétation propre au secteur des télécommunications ou peut-il être étendu à d'autres réseaux? Pourrait-on opposer un réseau de voirie qui répondrait au schéma de la régulation croisée comme l'a montré J.C.THOENIG ^{*} à un réseau de transports collectifs au sein duquel s'imposerait un mode de régulation politico-administrative "en réseau"? Et sur quelle base fonder cette opposition: la différence de capacité d'expertise mobilisée par les deux réseaux, la distinction entre service marchand et non marchand, une importance relative des notions de support et de service distincte dans les deux réseaux?

Ces exemples montrent l'intérêt de ne pas dissocier fondamentalement les problématiques "réseaux", même si elles s'appuient sur des dimensions constitutives des réseaux différentes. Ils permettent ainsi, comme la définition d'un système socio-technique, de repousser à priori tout déterminisme techniciste considérant que les réseaux possèdent une logique propre indépendante de celle des acteurs qui le produisent. S'il y a une logique de réseau, elle répond aux jeux et enjeux des pouvoirs politico-économiques inscrits dans un système de production et confronté à un territoire géographique investi par les rapports sociaux.

¹ THOENIG (J.C), L'ère des technocrates. Paris, Ed l'Harmattan, 1987.

Après avoir cherché à cerner les notions de territoire puis de réseau, il nous reste à les croiser pour pouvoir préciser notre approche.

Chapitre 3: Une typologie des relations réseaux / territoires.

I) L'importance croissante des réseaux dans la société crée une nouvelle forme de territorialité.

Traiter des relations réseaux / territoires peut paraître à priori paradoxal. En effet, les différentes formes de territoires spatialisés que nous avons définies (société locale, géographique, juridico-politique) s'appuient sur des limites, des frontières qu'elles cherchent à garantir. Face à cela, le réseau fait figure d'élément perturbateur,, il est le signe d'une rupture d'homogénéité territoriale.

Ainsi, D.PINSON a parfaitement montré comment, au début du siècle, un argumentaire reposant sur une logique circulatoire du réseau d'eau potable masquant les intérêts du patronat local, a eu raison de la résistance du territoire communal de Chantenay en permettant de légitimer son annexion en 1908 à la commune de Nantes ¹. Le réseau technique apparaît donc bien ici comme le déstabilisateur des sociétés traditionnelles. Et pourtant, on peut considérer qu'il est en même temps inclus dans un processus cyclique fondé sur la territorialisation / dé-territorialisation / re-territorialisation, tel que Cl.RAFFESTIN l'a décrit ². Le réseau constitue l'innovation, le signal moteur d'une dé-territorialisation (l'éclatement de la commune de Chantenay) mais sa diffusion et la banalisation de son utilisation en font le signe d'une re-territorialisation contenue dans la définition de nouvelles limites (phagocytage de Chantenay par Nantes).

¹ PINSON (D), "Nantes, Chantenay: l'installation du service d'eau contre l'indépendance communale", In K.BURLIN, La banlieue oasis. Presses Universitaires de Vincennes 1987, p175/182.

² RAFFESTIN (Cl), "Repères pour une théorie de la territorialité humaine". Cahier du Groupe Réseaux n°7 fev.1987.

Dans le cadre de notre problématique, ce schéma semble cependant devoir être mis en question. En effet, l'intercommunalité sur laquelle repose l'extension des réseaux de transports collectifs durant les années 70 tend à réfuter le modèle précédent qui constitue en fait un cas extrême, marqué par le contexte dramatique des épidémies et par la montée d'une pensée hygiéniste. Avec l'intercommunalité, si le territoire est transgressé, il n'est pas annihilé pour autant. Au contraire, nous pouvons faire l'hypothèse que le développement des réseaux de transports collectifs n'est aujourd'hui possible que s'il n'entame pas et même s'il renforce l'identité communale. L'investissement relativement faible des logiques locales dans ce type de réseau, le fait qu'il n'y ait pas de monopole sur le marché des déplacements motorisés ne constituent-ils pas des éléments importants susceptibles de relativiser le rôle des transports collectifs dans une problématique territoriale? Il conviendra de se demander également ce qu'il en est pour la voirie dans un contexte que l'on pressent marqué par une forte pénétration des logiques nationales et par une faible intercommunalité.

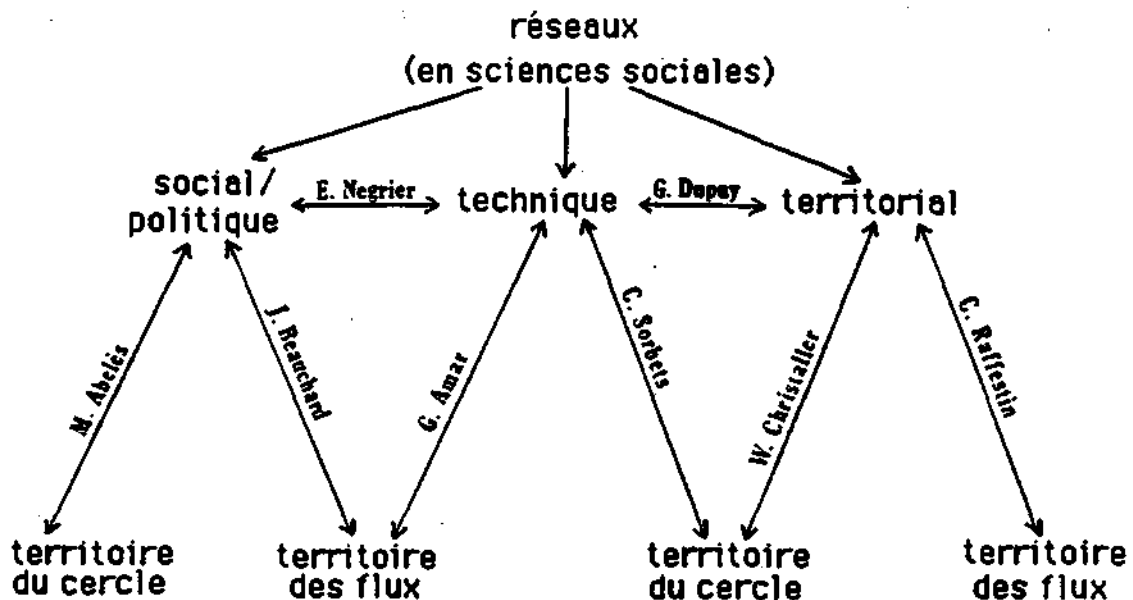
Le maintien des territoires communaux face à la pression des réseaux amène à penser qu'il existe en fait une multi-territorialité, qui repose sur deux principes distincts. Ainsi, le réseau, par certaines de ses dimensions comme la virtualité, tend à activer le cycle territorialisation/ dé-territorialisation/re-territorialisation à tel point que l'on peut penser qu'il finit par engendrer son propre territoire dans une société dominée par la mobilité des biens, des capitaux, des personnes, de l'information. Ce territoire, c'est celui des flux. Il ne se définit plus prioritairement par ses limites mais par les possibilités qu'il offre de connecter plus ou moins immédiatement les lieux ¹. Il constitue le support des aspirations

¹ L'appréhension de cette forme de territorialisation par les chercheurs est de plus en plus sensible, même si elle recouvre des vocables multiples. H.BAKIS parle ainsi d'une banalisation des *territoires en réseaux* (BAKIS (H), Communication et territoires. Paris, la Documentation française, coll. communication et société, 1989); tandis que X.PIOLLE, reprenant le découpage opéré par G.DELEUZE dans Mille plateaux, opposait des *territorialités nomades*

moléculaires de la société. Parallèlement, on peut lui conférer un rôle de soupape qui permet à l'autre versant du territoire, celui du cercle, celui qui correspond aux activités molaires de la société de se maintenir. Ce territoire est enfermé dans ses limites, celles de la proximité, de la continuité spatiale, de la durée, de la sécurité ... *. C'est à partir de ces deux types de territoires: celui du cercle et celui des flux que nous voudrions proposer une grille de lecture des relations réseaux / territoires.

ID Une grille de lecture des relations réseaux / territoires.

En partant de recherches menées sur les différents types de réseaux mobilisées en sciences sociales, on peut schématiser leur rapport avec les deux grandes catégories de territoires que nous venons de définir ².



et sédentaires au cours de la journée du GRECO-Réseaux consacrée à la dialectique réseaux-territoire (22 mars 1990).

¹ Sur l'opposition des deux formes de territorialité, voir BEAUCHARD (J), *Trafic*, ERES 1988, 136p.

² NEGRIER (E), doctorat cité, 1989.

Sans chercher à développer les problématiques des auteurs qui trouvent place dans ce schéma et dont les travaux constituent des illustrations des rapports entre différents types de réseaux et de territoires, on peut noter que parmi les recherches portant sur la relation réseaux / territoire du cercle, on retrouve les trois grandes familles de territoires précédemment décrites: celui de l'analyse spatiale en géographie avec W.CHRISTALLER, le territoire juridico-politique avec Cl.SORBETS et celui de la société locale avec M.ABELES.

De plus, les problématiques de ces auteurs ont en commun d'accorder au territoire la primauté par rapport au réseau. Ainsi, W.CHRISTALLER a avant tout étudié l'expression des zones d'influence des diverses unités de peuplement; Cl.SORBETS la territorialité des acteurs du génie urbain dans le cadre de la communauté urbaine de Bordeaux et M.ABELES observe "en ethnologue ... la société locale et ses représentants politiques" ¹. Le réseau, quel que soit la forme qu'il revêt n'apparaît ici qu'en temps que donnée seconde, élément explicatif du territoire.

Avec les recherches portant sur la relation réseaux / territoire des flux, la place des réseaux est beaucoup plus prégnante et active. Ils apparaissent comme des éléments constitutifs du territoire. Ceci est évident dans le cadre des réflexions centrées sur le réseau comme celles de l'opérateur (G.AMAR) mais transparait également dans les autres approches. Cl.RAFFESTIN illustre parfaitement cette idée en qualifiant le réseau d'invariant territorial.

Par ailleurs, lorsque nous envisageons des recherches se rapportant à ce que nous nommons le territoire des flux, cela ne signifie pas que cette approche soit exclusive de toute autre forme de territorialité, mais simplement que cette forme tend à occuper une place importante, voire prépondérante dans notre société. Ainsi, Cl.RAFFESTIN a montré que ses invariants territoriaux (la maille, le noeud et le réseau) sont tous les trois présents dans chacune des civilisations qu'il a identifié. Cependant, leur

¹ ABELES (M), Jours tranquilles en 89. Paris, Ed O.JACOB 1989, p335.

mobilisation relative varie selon le type de civilisation et dans nos sociétés contemporaines le réseau domine les autres invariants. De même, J.BEAUCHARD montre bien la co-existence des deux formes de territorialités en rapprochant les utopies de ses deux personnages: pour l'un la ville est une cité mouvante qui se fait et se défait au rythme des trafics; pour l'autre, elle constitue un univers centré, nettement délimité, inscrit dans la durée, un lieu de concentration et de thésaurisation. Remarquons enfin que si les travaux portant sur la relation réseaux / territoire des flux intègrent généralement la dimension "circulaire" de la territorialité, pour mieux montrer le glissement qui s'opère, en revanche la réciproque n'est pas vraie.

A partir de ce schéma global des relations réseaux / territoires, il est possible de mieux situer notre recherche. Traiter des liens entre réseaux de transports urbains et intercommunalité situe d'emblée notre recherche dans le cadre de la relation réseau technique / territoire du cercle. Cependant, nous considérons l'intercommunalité liée aux réseaux de transports comme une forme de régulation territoriale à analyser en fonction de rapports politico-administratifs locaux susceptibles de mobiliser la notion de réseaux politiques.

Une problématique et des hypothèses de recherche en conclusion de cette première partie.

Aujourd'hui comme hier, les organisations territoriales intercommunales qui intéressent cette recherche sont au cœur des réflexions menées sur l'adaptation du système politico-administratif français.

Le projet de loi JOXE constitue une pierre supplémentaire à un édifice dont on retrouve des traces dès le Moyen-Age, alors qu'en Provence la viguerie regroupait de manière obligatoire des paroisses ou communautés pour l'exécution de tâches comme l'entretien des chemins ¹. Dès cette époque, la voirie constituait donc un objet de regroupement pour des collectivités humaines de petite dimension. Dans un contexte radicalement différent, cette pratique est réaffirmée aujourd'hui dans le cadre des "communautés de villes" proposées par P.JOXE. Celles-ci, créées à la demande des communes, devraient exercer trois des quatre compétences globales définies par le projet de loi dont l'une est: "la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie d'agglomération, plans de déplacements urbains et transports urbains". Ce bloc de compétences qui paraît former un ensemble cohérent autour de la notion de gestion des déplacements suppose cependant une logique commune entre les différents éléments ainsi associés. Le développement d'organisations intercommunales nombreuses dans les deux réseaux de voirie et de transports collectifs dont les échelles géographiques seraient sinon identiques, du moins compatibles - qu'elles prennent une forme associative de type Syndicat Intercommunal à Vocation Unique (SIVU), Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple (SIVOM), syndicat mixte ² ou

¹ voir la thèse de LEYDET (M) Le syndicat de communes (Paris, 1936), cité par BOURJOL (M), Les districts urbains. Paris, Berger-Levrault, coll. l'administration nouvelle, 1963, 323p.

² Les SIVU ont été créés en 1890; les syndicats mixtes en 1955; les SIVOM en 1959. A propos de la formule syndicale, C.BRECHON-MOULENES note que "le cadre légal laisse aux élus locaux la plus large initiative pour déterminer les compétences de l'établissement, la composition du comité ou les règles financières ... Aussi, le syndicat de commune constitue-t-il une formule

une forme federative de type district ou communauté urbaine ¹ - constituerait alors un indicateur de la proximité de ces deux domaines et légitimerait leur prise en charge par une éventuelle "communauté de ville". Or, nous ferons ici une **première hypothèse** fondée sur des prémisses issues de l'enquête de l'Association des Maires de France de 1987 ²: **en milieu urbain, les transports collectifs sont des objets de coopération intercommunale forts mais non la voirie.**

Si cette première hypothèse est vérifiée, il nous faudra en comprendre le sens, c'est à dire, rechercher pour chacun de nos deux réseaux la clé des différences constatées. Autrement dit, qu'est-ce qui pousse les communes à se regrouper pour organiser l'exploitation d'un réseau de transports publics (que ce soit en régie ou dans le cadre d'une gestion déléguée) alors qu'elles ne le font pas pour gérer leur voirie?

Pour donner un éclairage à cette question, nous proposons une **deuxième hypothèse: il existe pour la voirie une forme de territorialité concurrente de l'intercommunalité qui rend facultatif ce mode de regroupement.** Cette hypothèse se fonde sur la distinction opérée par R.BRUNET lorsqu'il définit le terme de région ³. Pour cet auteur, celui-ci recouvre deux concepts distincts: l'unité structurelle et la subdivision. Un organisme intercommunal peut constituer une unité structurelle dans la mesure où il regroupe "des lieux, chemins, et espaces (qui) forment un ensemble doté d'une certaine cohérence, dont la variance interne," en quelque

particulièrement rassurante pour des communes soucieuses de conserver leur pleine individualité" (BRECHON-MOULENES (C), Les organisations intercommunales. Paris, Dalloz, coll. Collectivités locales, 1988, 359p).

¹ les districts ont été créés en 1959 et les communautés urbaines en 1966. Ces deux formules s'inscrivent dans un processus qui culminera avec la loi Marcellin de 1971 sur les fusions de communes et qui vise à remplacer les anciennes communes par des entités géographiques de plus grandes tailles. M.BOURJOL parle à cet effet de politique "de l'artichaut" (BOURJOL (M), La réforme municipale. Paris, Berger-Levrault, 1975)

² voir: Introduction générale: 1) l'objet de la recherche, p.1.

³ BRUNET (R), "L'espace, règles du jeu" in, Espaces, jeux et enjeux. Paris, Fayard, coll. Nouvelle Encyclopédie des sciences et des techniques, 1986, p.297 à 315.

sorte, est inférieure à la variance externe"; c'est un territoire géographique "éminemment vivant: susceptible de s'étendre ou de se rétracter, de conquérir ou d'être conquis". Parallèlement, la subdivision présente des caractéristiques bien différentes. On peut en retenir quatre:

- la complétude (maillage de l'ensemble du territoire français sans distinction entre l'espace rural et urbain);
- la centralité (existence d'un lieu central de pouvoir pour l'ensemble du système);
- la hiérarchie (les subdivisions relèvent d'une maille d'un niveau supérieur et d'une seule);
- l'équivalence (toutes les mailles de même niveau se valent).

Les divisions administratives du Ministère de l'Équipement relèvent de cette définition et **nous affinerons notre deuxième hypothèse en proposant la subdivision territoriale de l'Équipement comme lieu alternatif aux regroupements intercommunaux en matière de voirie dans les agglomérations urbaines.** Par ces caractéristiques et parce qu'il ne constitue pas un regroupement volontaire de communes doté d'un pouvoir politique exécutif, nous le dénommerons échelon supra-communal. Pour comprendre la prégnance de ce niveau administratif, il nous faudra saisir les liens qui l'unissent à la société locale, à la fois dans l'adaptation des techniques au milieu local, et dans l'instauration de relations de proximité avec les représentants élus du corps social.

Cette recherche s'inscrit donc bien à la confluence des trois formes de territoires que nous avons identifiées: géographique (à travers la question de la définition des maillages de l'espace opéré pour des réseaux urbains), juridico-politique (à travers la question des rapports de pouvoirs inscrits dans le choix du type de maillage: intercommunal ou supracommunal), social (à travers la question de l'articulation des niveaux nationaux et locaux).

Mais, dans cette perspective, les caractéristiques propres à la voirie et aux transports collectifs urbains ne ressortent pas. Ces deux objets d'études sont-ils neutres pour autant face à la définition des territoires institutionnels qui en assument la gestion?

Nous poserons comme **troisième hypothèse** que dans leurs **dimensions morphologique et fonctionnelle**, les **réseaux de voirie et de transports publics urbains** peuvent être **opposés** et que **cette distinction permet de comprendre pourquoi les premiers entrent plutôt dans le champ d'une gestion communale et les seconds dans celui d'une gestion intercommunale**. Ainsi, par rapport à la grille de lecture des relations réseaux / territoires formulée précédemment, si cette recherche se situe dans le cadre d'une approche: réseau technique / territoire "du cercle", elle s'efforcera cependant de montrer que dans cette optique, le réseau ne doit pas être compris comme un simple élément d'accompagnement, mais bien comme un principe constitutif du territoire. Ce point de vue nous amènera à questionner la validité du concept de réseau appliqué à la voirie et aux transports collectifs en milieu urbain, au moins dans ces dimensions topologiques et circulatoires.

Cette recherche s'inscrit dans **un cadre géographique bien précis: celui de la France métropolitaine, hors Région Parisienne**. Cette exclusion de l'Ile de France s'explique par ses particularités, même si la question de l'intercommunalité s'y pose avec autant sinon plus d'acuité que dans les autres régions françaises. Pour expliciter ce choix, nous mentionnerons simplement ici ses spécificités institutionnelles, juridiques et financières en regard de l'organisation du réseau de transports publics:

- sur le plan institutionnel, l'organisation des transports parisiens relève du Syndicat des Transports Parisiens au sein duquel l'Etat joue un rôle essentiel; dans les agglomérations de province, celui-ci n'est pas représenté au sein des organismes intercommunaux chargés des transports.

- sur le plan juridique, il n'existe pas en Région Parisienne de Périmètre des Transports Urbains alors que cette limite constitue le fondement de la répartition de l'activité des transporteurs urbains et interurbains en province. Ajoutons que la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs ne s'y applique pas.

- sur le plan financier, l'Etat intervient directement dans le financement de l'exploitation du réseau de transports de

l'agglomération parisienne alors qu'il est resté en dehors du financement du fonctionnement des réseaux de province.

De même, nous n'avons pas voulu intégrer de comparaisons internationales à cette recherche dans la mesure où son point de départ, **l'intercommunalité** est, au moins dans le domaine des transports, **une spécificité française**. Dans un contexte européen, un travail antérieur ¹ nous a permis de montrer que les entités chargées des transports publics urbains n'émanaient pas de regroupements volontaires de communes. Ainsi, en Italie, la Région, en concurrence avec certaines communes puissantes, joue le rôle d'autorité organisatrice des transports urbains; en Grande-Bretagne, les comtés métropolitains jusqu'à leur dissolution en 1985 ont rempli cette fonction et, depuis, la déréglementation a créé un "vide institutionnel"; Aux Pays-Bas, l'organisation des réseaux relève de plus en plus de l'Etat qui a progressivement dépossédé les communes de leur compétence.

De même, l'extrême diversité des contextes institutionnels locaux américains ² rendait la comparaison avec ce pays difficile.

¹ LEFEVRE (C), MENER AULT (Ph), Analyse comparative des systèmes financiers et institutionnels des transports publics en Europe. LATTS (Rapport pour le Plan Urbain), décembre 1987.

sur ce point, voir également pour la RFA l'article de: BARRE (A), "La restructuration des transports collectifs urbains dans l'espace Rhin-Ruhr". Hommes et Terres du Nord. n°4, 1982, p.40 à 50.

² à cet égard, Ch.LEFEVRE note que: "la forte autonomie des gouvernements locaux américains, leur souplesse dans les formes institutionnelles et financières admises pour la gestion des services rendent impossible toute généralisation; chaque agglomération présente une organisation spécifique" (LEFEVRE (Ch), La crise des transports publics: France. Etats-Unis. RFA. Royaume-Uni. Italie. Pays-Bas. Paris, Documentation Française, NED n°4900, 1989, 143p.

DEUXIEME PARTIE:

**Analyse comparative
de l'intercommunalité dans les réseaux
de transports collectifs et de voirie,
en milieu urbain.**

Introduction de la deuxième partie.

L'analyse que nous nous proposons d'effectuer dans cette deuxième partie a pour objectif de comparer la place de l'intercommunalité dans chacun des deux réseaux urbains de voirie et de transports publics, et de dégager les phénomènes qui peuvent rendre compte de son développement. Il ne s'agit nullement d'affecter cette forme de prise en charge territoriale des réseaux d'une valeur positive ou négative, mais seulement d'en comprendre le sens et la portée.

Pour fonder la comparaison, nous partirons du réseau de transports collectifs pour deux raisons:

- d'une part, parce qu'il est, d'une manière générale, le mieux connu. On dispose sur lui de matériaux nombreux: sources d'informations statistiques multiples, aisées à recouper, et travaux universitaires récents.

Nous exploiterons ces données de manière à suivre l'évolution de l'intercommunalité et à en dresser un panorama centré sur les aspects géographiques (rapport avec le milieu urbain) et juridiques (statut des organismes intercommunaux).

- d'autre part, parce que l'intercommunalité y est particulièrement développée. Les transports collectifs apparaissent alors comme un outil privilégié pour servir de base à la constitution d'un modèle interprétatif du regroupement des communes.

L'organisation intercommunale sera alors perçue comme un système territorial au sein duquel plusieurs catégories de phénomènes entrent en interaction qui relèvent des niveaux: institutionnel (politiques d'extension des réseaux et échelle géographique de leur gestion), juridique (périmètre d'agglomération), financier (incitations au regroupement), géographique (rapport avec l'espace urbanisé).

Nous montrerons comment tous ces éléments interviennent, à différents stades d'évolutions, dans le processus de construction de l'intercommunalité. Il s'agit donc à la fois de rendre compte de son importance pour les transports collectifs, de manière à expliciter

certaines spécificités de ce réseau, et de formuler une grille de lecture générale applicable à la voirie (chapitre 1).

A partir de cette base de référence, nous aborderons la question de l'intercommunalité dans le réseau viaire (chapitre 2) en cherchant, à travers un bilan issu d'une enquête personnelle, à vérifier l'hypothèse de sa faiblesse en milieu urbain. Pour permettre une comparaison avec les transports collectifs, les aspects géographiques (inscription spatiale des organismes intercommunaux) et juridiques (statut) seront privilégiés.

Nous nous attacherons ensuite à montrer comment les éléments qui ont influencé le développement de l'intercommunalité dans les transports publics (institutionnel, géographique, juridique et financier) peuvent jouer sur l'organisation territoriale de la gestion de la voirie. Dans ce cadre, nous accorderons une place prépondérante aux aspects géo-institutionnels qui nous semblent essentiels pour comprendre comment un modèle alternatif, centré sur le recours des collectivités locales aux services extérieurs de l'Etat, a pu se développer et se maintenir.

Mais, l'intercommunalité en matière de voirie existe; nous l'avons rencontrée! Il conviendra alors d'en saisir le sens et de comprendre son évolution. C'est ce que nous tenterons de faire en dégageant, à partir d'études de cas, une typologie des dynamiques intercommunales.

En matière de voirie, cette étude prendra appui sur la gestion de l'entretien du réseau, pour plusieurs raisons:

- Dans une optique comparative, les autorités intercommunales chargées des transports collectifs que nous étudierons ont pour fonction d'organiser la gestion d'un service public. Ce ne sont pas nécessairement des organes de planification. C'est pourquoi nous traiterons de la gestion de la voirie et non de sa planification.

- La gestion de la voirie peut concerner deux objets: l'infrastructure ou le flux. En choisissant de travailler sur l'entretien nous avons privilégié celui qui donnait effectivement naissance à

des regroupements intercommunaux: ce qui n'est pas le cas pour la circulation ⁱ.

- L'importance croissante des charges d'entretien de la voirie pour les collectivités locales, en regard d'une certaine stabilisation des coûts d'investissement, contribue aujourd'hui à faire passer La gestion au rang des priorités. Il ne s'agit plus simplement d'assurer une exploitation de la voirie, mais bien de l'optimiser. Dans ce contexte, nous verrons que la mise en réseau de l'infrastructure viaire dans le cadre d'une politique d'entretien peut constituer une forme de rationalisation de l'exploitation.

¹ nous expliquerons dans la troisième partie cette dichotomie entre la gestion de l'infrastructure et celle des flux.

Chapitre 1: Bilan et interprétation de l'intercommunalité dans les réseaux de transports collectifs urbains.

La question de l'intercommunalité dans les transports collectifs urbains de province a déjà fait l'objet de plusieurs travaux. Trois DEA ont abordé ce thème sous des angles différents: celui de J.L.DELMAS ¹ s'intéresse à l'adéquation entre les périmètres des transports urbains et les délimitations INSEE des agglomérations recherchant une correspondance susceptible de favoriser l'extension des compétences des autorités organisatrices autour de la notion de gestion des déplacements; celui d'A.DOURADO ² s'intéresse au rôle d'une modalité essentielle de financement des transports urbains: le versement-transport, dans l'organisation institutionnelle des transports urbains; enfin, nous nous sommes intéressés au rôle de la procédure de Plan de Déplacements Urbains (PDU), dans la constitution d'autorités organisatrices des transports pluri-communales ³.

A ces travaux, il convient d'ajouter la recherche que nous avons menée avec Ch.LEFEVRE ⁴ dans une perspective internationale autour du thème de l'adéquation des territoires institutionnels et fonctionnels (celui des déplacements), qui nous a permis d'apprécier la spécificité du cas français. L'intercommunalité apparaissant comme un mode d'organisation directement lié à l'échec des projets de réforme des collectivités locales que d'autres

¹ DELMAS (J.L). D'une autorité organisatrice de transports urbains vers une autorité d'agglomération pour l'organisation des déplacements. DEA Transport, ENPC, Paris I, Paris XII 1987, 101p.

² DOURADO (A), Les rapports entre le financement et l'organisation des transports collectifs urbains en France: le cas du versement-transport. DEA Transport, ENPC, Paris I, Paris XII, 1987, 86p.

³ MENERAULT (Ph). PDU et solidarités territoriales. DEA, Institut d'Urbanisme de Paris, 1986, 189p.

⁴ LEFEVRE (Ch), MENERAULT (Ph). Analyse comparative des systèmes financiers et institutionnels des transports publics en Europe. LATTS (Rapport pour le Plan Urbain), 1987.

pays ont réalisé. De plus, Ch.LEFEVRE et J.M.OFFNER¹ ont repris dans un ouvrage récent le thème de l'inadaptation croissante de l'échelle de gestion d'un système institutionnel fondé sur l'intercommunalité.

Avant de proposer un essai d'interprétation du développement de l'intercommunalité dans les transports publics urbains, notamment à partir d'une analyse critique de certains travaux mentionnés, nous en dresserons au préalable un bilan en nous basant sur les annuaires publiés par le GART² et les documents du CETUR³.

I) Etat des lieux et évolution de l'intercommunalité dans les transports collectifs urbains.

1) L'intercommunalité dans les transports publics urbains aujourd'hui.

La dernière mouture de l'annuaire du GART (1990) fournit des données récentes qui nous permettent de caractériser l'intercommunalité en croisant deux données: la nature juridique de l'autorité organisatrice des transports (commune, SIVU, SIVOM, district, communauté urbaine, syndicat mixte), et la population comprise dans le Périmètre des Transports Urbains qui sert de limite à l'extension du réseau:

¹ LEFEVRE (Ch), OFFNER (J.M). Les transports urbains en question. Paris, CELSE, 1990, 221p.

² GART, annuaires de 1981 à 1990.

³ CETUR. 101 réseaux de transport urbain. Evolution 1967/1977. Bagneux, CETUR 1979.

CETUR. 101 réseaux de transport urbain, évolution 1975/1985. Bagneux, CETUR 1986.

<u>Nature</u> de Population \] ^ du PTU \	commune	SIVU	SIVOM	district	communauté urbaine	syndicat mixte	total
moins de 30.000 hab.	23	1	1	-	-	-	25
de 30.000 à 100.000 hab.	35	20	9	9	1	-	74
de 100.001 à 300.000 hab.	5	13	8	10	3	7	46
de 300.001 à 500.000 hab.	1	3	2	-	-	1	7
plus de 500.000 hab.	1	-	-	-	1	4	6
total	65	37	20	19	5	12	158

Caractériser l'intercommunalité en matière de transports publics urbains à partir de ce tableau, amène à individualiser trois éléments: d'abord le poids de l'intercommunalité, mais dans les grandes agglomérations seulement; ensuite l'importance de la formule syndicale en regard des autres possibilités; enfin le recours au syndicat mixte plutôt qu'à la communauté urbaine dans les très grandes agglomérations.

1.1) La relation entre la taille de l'agglomération et le développement de l'intercommunalité.

Ce tableau montre d'abord l'importance numérique des communes comme autorités organisatrices des transports puisqu'elles représentent en fait 41% du total des autorités organisatrices. Mais ce chiffre doit être rapidement nuancé en fonction de la taille des agglomérations. En effet, parmi les 64 autorités organisatrices communales, 10 seulement font partie d'unités urbaines¹ de plus de 100.000 habitants. Pour comprendre leur existence, on peut faire intervenir comme élément d'explication l'étendue géographique des communes. Si l'on compare

¹ L'INSEE donne de l'unité urbaine la définition suivante: terme général qui recouvre les notions d'agglomération urbaine et de ville isolée. Une agglomération urbaine multicomunale est un ensemble de communes sur le territoire desquelles s'étend une population de 2000 habitants ou plus tel qu'aucune habitation n'est distante de la plus proche de plus de 200 mètres.

le nombre de communes composant chacune de ces 10 unités urbaines avec celui de la moyenne française correspondante, en fonction des classes de population, on s'aperçoit qu'à une exception près (celle de Tours ¹), toutes regroupent un nombre de communes inférieur à la moyenne nationale:

Nombre de communes de l'unité urbaine		Moyenne nationale du nombre de communes par unité urbaine en fonction des classes de population
Marseille:	28	52 (Plus de 500.000 habitants)
Nice:	17	28 (De 300.000 à 500.000 habitants)
Aix en Provence:	2	14 (De 100.000 à 300.000 habitants)
Besançon:	7	
Tours:	(2CT)	
Le Havre:	13	
Limoges:	7	
Nîmes:	4	
Yalence:	6	
Calais:	7	

Dans ce cadre, des communes-centres très étendues accueillent la majeure partie de l'urbanisation, contexte peu favorable au développement d'une coopération intercommunale dans la mesure où le poids démographique, le potentiel financier ainsi que les moyens techniques des villes-centres limitent la marge de manœuvre des collectivités périphériques qui se voient réduites au rang de satellites.

Si la superficie des communes apparaît comme un facteur à prendre en compte dans la constitution d'organismes intercommunaux chargés des transports urbains, il ne s'agit pourtant pas d'imposer un déterminisme géographique. L'exemple du district de Reims prouve a contrario que certaines communes de grande taille intégrant l'essentiel de la population de l'agglomération et disposant de moyens techniques puissants

¹ La spécificité de Tours s'explique par la particularité de son contexte institutionnel fondé sur une dualité des autorités organisatrices urbaines et suburbaines (voir: troisième partie).

peuvent donner naissance à des formes d'organisation intercommunales aux larges compétences.

Si les autorités organisatrices communales sont surtout localisées dans les petites agglomération, parallèlement, au dessus de 100.000 habitants, les Périmètres des Transports Urbains (PTU) relèvent massivement d'un organisme intercommunal. Sur 59 PTU regroupant plus de 100.000 habitants, 7 seulement confient à une commune l'organisation des transports urbains soit 11,8%. L'intercommunalité apparaît donc bien comme le cadre de développement privilégié des transports publics urbains.

Par ailleurs, il convient de remarquer qu'à l'intérieur des différentes régions françaises, toutes les formes d'organisations juridiques des transports urbains se retrouvent, ce qui met en avant le rôle des autorités locales dans la définition de l'intercommunalité. Ainsi, dans la région Nord (départements du Nord et du Pas de Calais) qui regroupe 12 Périmètres des Transports Urbains, on peut dénombrer les autorités organisatrices suivantes (voir carte p.68):

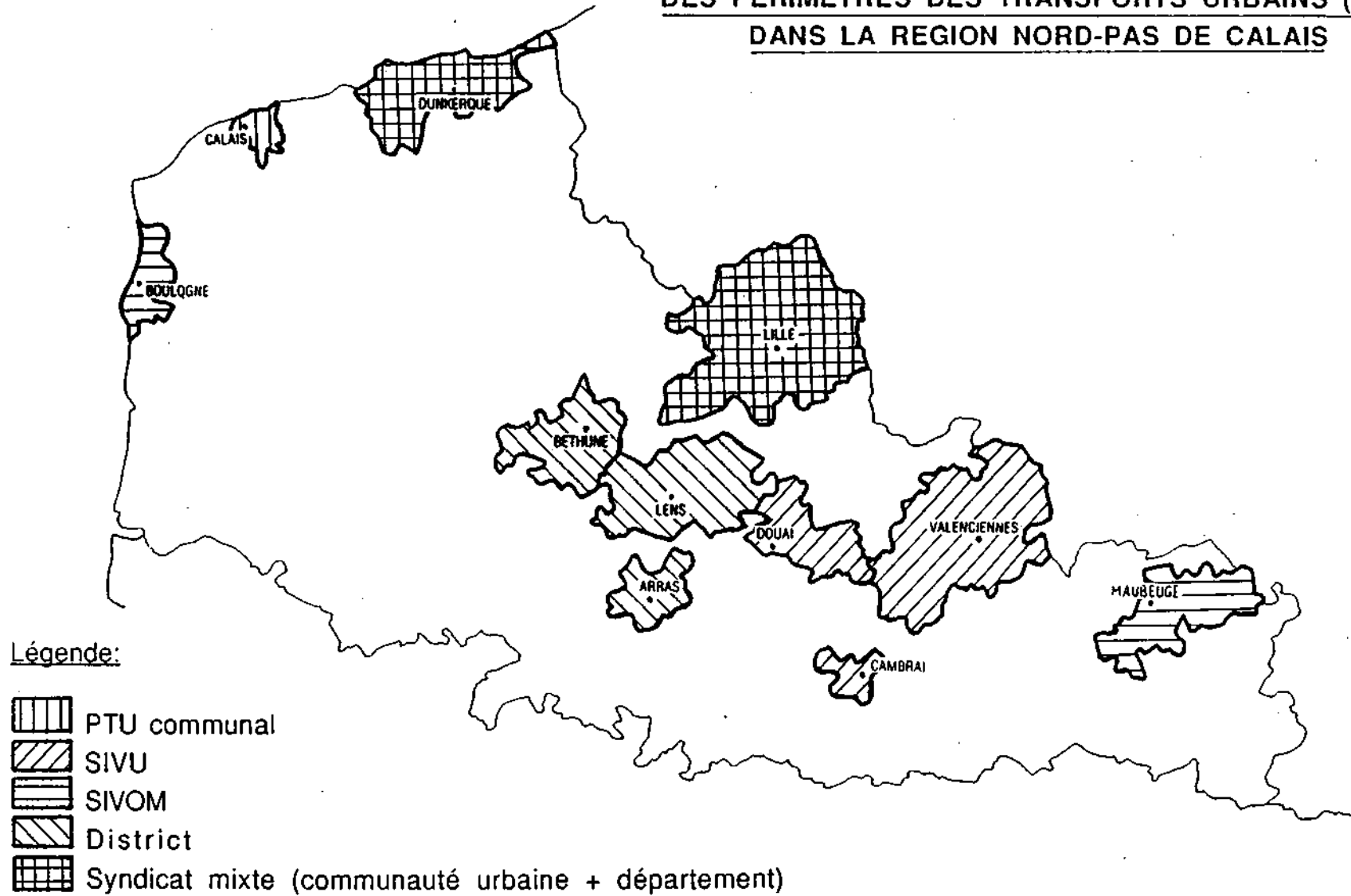
- 1 commune: celle de Calais.
- 3 SIVU: ceux de Valenciennes, Douai et Cambrai.
- 2 SIVOM: ceux de Maubeuge et Boulogne.
- 4 districts: ceux de l'Artois, de Lens/Liévin, d'Hénin/Carvin et d'Arras.

2 syndicats mixtes associant le département aux communautés urbaines de Lille et de Dunkerque.

On remarque cependant que les superficies réduites des communes de cette région tendent à favoriser la création d'organismes intercommunaux.

A l'inverse les vastes communes du sud de la France permettent une organisation des transports dans un cadre communal. C'est, par exemple, le cas dans le département des Bouches du Rhône où, sur 6 Périmètres des Transports Urbains, 5 sont des communes (Aix en Provence, Arles, La Ciotat, Marseille et Martigues); seules les communes de l'Etang de Berre se sont regroupées dans un SIVU.

**DIVERSITE DES FORMES JURIDIQUES
DES PERIMETRES DES TRANSPORTS URBAINS (PTU)
DANS LA REGION NORD-PAS DE CALAIS**



1.2^ L'importance de la formule syndicale.

Le deuxième caractère que le tableau permet de mettre en évidence concerne l'importance des syndicats en regard des autres formes d'intercommunalité qui pourtant, avaient été définies originellement pour le milieu urbain (district et communautés urbaines): sur 81 organismes intercommunaux, 57 sont des syndicats, soit 70%. Ce choix témoigne de la volonté de privilégier les équilibres politiques entre communes plutôt qu'une intégration forte sur la base d'une logique technocratique de planification urbaine.

Par ailleurs, il faut remarquer que l'on ne peut pas établir de corrélation entre le choix des catégories juridiques d'intercommunalité et l'importance des populations comprises dans les PTU. Ainsi, des agglomérations comme Valenciennes, Saint-Etienne ou Toulon qui comptent plus de 300.000 habitants organisent leurs transports collectifs urbains dans le cadre de SIVU tandis que Cherbourg qui regroupe moins de 100.000 habitants a choisi la formule de la communauté urbaine.

1.3) Les communautés urbaines n'exercent généralement pas seules la compétence transport.

La troisième constatation permise par le tableau des relations entre structure juridique et population des PTU concerne les communautés urbaines. Celles-ci ont de droit une compétence transport collectif urbain; pourtant, sur les 9 organismes intercommunaux ayant adopté cette forme de regroupement, seuls 5 exercent totalement cette compétence; les 4 autres ayant opté pour des syndicats mixtes qui intègrent des collectivités de niveaux différents (comme le département et un groupement de communes). Ce choix est particulièrement évident dans le cas des très grandes communautés urbaines (plus de 500.000 hab.) où 3 (Lyon, Lille et Strasbourg) sur 4 font partie de syndicats mixtes; il témoigne de l'inadaptation de certains territoires institutionnels

intercommunaux face à la croissance urbaine au sein de départements qui comptent parmi les plus urbanisés de France (Nord, Rhône, Bas-Rhin) et qui interviennent depuis longtemps dans le domaine des transports.

2) L'évolution de l'intercommunalité dans les transports publics urbains.

En 1978, le CETUR publiait un document concernant 101 réseaux urbains de province dans lequel la situation juridique de l'autorité organisatrice était mentionnée. On peut alors comparer ces résultats à ceux fournis par l'annuaire 1990 du G ART de façon à mettre en relief les grandes tendances qui ont caractérisé l'évolution du statut juridique des autorités organisatrices des transports urbains.

Sur les 96 réseaux sur lesquels peuvent porter la comparaison, 36 ont changé de statut juridique entre 1978 et 1990. Quantitativement, les modifications apparaissent donc considérables puisqu'elles touchent 37,5% des autorités organisatrices. Deux grandes orientations marquent cette évolution: le passage d'une autorité organisatrice communale à une autorité organisatrice intercommunale de forme syndicale et un certain désengagement départemental.

2.1. Le développement de l'intercommunalité: de la commune au syndicat à vocation unique.

Sur les 36 réseaux concernés par des changements de statut juridique, 25 (soit près de 70%) sont passés entre 1978 et 1990 d'une autorité organisatrice communale à une autorité organisatrice intercommunale, témoignant par là même de l'extension des réseaux de transports urbains.

Mais ce n'est pas pour autant que les autorités organisatrices n'ayant pas changé de statut juridique n'ont pas vu croître le nombre des communes qui les composent. Ainsi, sur 29 SIVU,

SIVOM et districts recensés en 1978 par le CETUR, 10 (soit 34%) se sont étendus en 1990. Ce mouvement touche essentiellement les SIVU (6 sur 9) traduisant ainsi une dynamique propre à la compétence transport.

Par ailleurs, on notera que certains SIVOM et districts n'exerçaient pas dans les années 70 la compétence transport sur l'ensemble de leur territoire; ce n'est que progressivement que les réseaux ont été étendus. Ainsi, à Blois, si le SIVOM regroupait déjà 5 communes en 1977, seule la commune-centre était desservie à l'époque, aujourd'hui, toutes le sont. A Orléans, initialement, 11 des 17 communes du SIVOM étaient concernées par les transports urbains; aujourd'hui, les 18 communes qui le composent sont parcourues par les lignes du réseau de bus ¹.

Parmi les 25 autorités organisatrices qui ont changé de statut juridique, dans 24 cas la formule retenue a été le syndicat: 21 à vocation unique (dont 1 syndicat mixte) ², 3 à vocations multiples ³. Seul Montpellier est passé d'une commune à un district.

Ce recours massif aux syndicats à vocation unique, peut être interprété comme le reflet des difficultés à intégrer les transports publics considérés comme une compétence de nature "technique" par les élus eux-mêmes ⁴ dans une problématique de gestion globale de l'urbanisation qui s'inscrit à une autre échelle, souvent communale. De ce point de vue, plusieurs articles parus dans les revues de géographie sont significatifs. Ainsi, celui de M.MICHEL ⁵

¹ Les districts de Montbéliard, Creil et Poitiers ont suivi le même type d'évolution.

² Il s'agit d'Amiens, Avignon, Belfort (syndicat mixte), Bourg en Bresse, Bourges, Cambrai, Chalon/Saône, Colmar, Evreux, Laon, Longwy, Montluçon, Mulhouse, Pau, Périgueux, Rennes, Roanne, Saint-Brieuc, Toulon, Vichy, Vienne.

³ Il s'agit de Boulogne, La Rochelle et Saint-Nazaire.

⁴ sur ce point, voir: SLOSSE (G), LASSAVE (P), Les élus locaux et les transports collectifs: entre technique et politique. Noisy le Grand, Rapport LATTIS, 1990, 48p.

⁵ MICHEL (M), "Les politiques urbanistiques dans une ville moyenne: Chartres". Annales de Géographie n°544, 1988, p.716 à 731.

qui s'intéresse aux politiques urbanistiques de Chartres. L'auteur y analyse ces politiques en essayant d'interpréter le passage de la phase d'extension des années 60 et 70 à la phase de "rattrapage" des années 80. Il fait appel à trois facteurs explicatifs: a) La fin de la déconcentration industrielle et la stagnation démographique qui en résulta; b) le changement de couleur politique de la municipalité de Chartres; c) les conséquences des lois de décentralisation. Les différentes politiques urbanistiques sont décrites en fonction de trois sous-ensembles spatiaux: le centre, la périphérie et le tissu intermédiaire. A travers l'article de M.MICHEL, tout se passe comme si l'agglomération n'existait pas. Pourtant, Lucé (37.000 habitants), deuxième commune de l'agglomération, regroupe une population à peu près équivalente à la moitié de celle de Chartres (77.000 habitants) et deux autres communes de la périphérie dépassent les 10.000 habitants. Mais les politiques décrites restent strictement municipales et l'auteur voit dans "les déficiences de la coopération intercommunale ... les écueils sur lesquels achoppe un renouvellement plus radical de l'action urbanistique". Il n'est donc pas étonnant que le thème de la circulation ne soit abordé qu'à travers la réalisation du piétonnier et de parkings en vue d'améliorer l'accessibilité au centre. Les transports collectifs ont été totalement oubliés alors que le SIVU qui en a la charge regroupe 7 communes. Il semble donc bien que ce réseau intercommunal assis sur le territoire de l'agglomération se développe en marge de la politique urbaine. GJALABERT confirme cette absence d'articulation entre politiques urbaines et réseau de transports publics liée à une différence d'échelle à travers l'exemple de l'agglomération toulousaine où "transport et circulation sont aujourd'hui l'un des problèmes clés de la ville et d'autant plus difficile à résoudre qu'ils demeurent en dépit des efforts d'amélioration du réseau intercommunal d'autobus (syndicat mixte à vocation unique), pensés à l'échelle communale" ¹. Enfin, L.FRESCHI, qui s'intéresse à l'aménagement urbain grenoblois constate que "de très importants (syndicats) ont une vocation très sectorielle comme le syndicat

¹ JALABERT (G), "Toulouse, croissance et crise". Revue de Géographie des Pyrénées et du Sud-Ouest, tome 54, fasc. 1, 1983, p.7 à 30.

mixte des transports en commun (SMTC)" et que "cet émiettement et ce cloisonnement de la coopération intercommunale, sa complexité, ses lacunes, les interférences et les imbrications des limites de chaque domaine de compétence ne facilitent guère une approche globale et cohérente de l'aménagement de l'agglomération et encore moins de la région urbaine" ¹. La politique incitative de l'Etat menée dans le cadre des Plans de Déplacements Urbains de 1983 à 1986, qui visait, entre autre, à produire un décroisement des compétences autour de la notion de déplacements n'a eu aucun effet sur la transformation de syndicats intercommunaux à vocation unique en organismes aux compétences multiples. Entre 1978 et 1990, un seul exemple de ce type existe: celui de Nantes qui est passé en 1982 d'un SIVU à un SIVOM aux attributions étendues ². Entre ces deux dates, il n'y a donc eu au total que 5 agglomérations qui ont créé des organismes intercommunaux à vocations multiples intégrant les transports collectifs urbains: le district de Montpellier (1981 ³), les SIVOM de Boulogne/mer (1978), La Rochelle (1980), Saint-Nazaire (1982) et Nantes (1982). Ce résultat bien modeste peut apparaître comme un indicateur du caractère sectoriel du développement des transports publics.

¹ FRESCHI (L), "Les stratégies urbaines communales de l'agglomération grenobloise" Revue de Géographie de Lvon, vol.64, n°1, 1989, p.43 à 48.

² jusqu'au 30 septembre 1982, les transports collectifs relevaient du SITPAN (Syndicat Intercommunal des Transports Publics de l'Agglomération Nantaise) qui avait une vocation unique; depuis le 1er octobre 1982, cette compétence a été intégrée au SIMAN (Syndicat Intercommunal à vocations Multiples de l'Agglomération Nantaise) qui regroupe les 19 communes de l'agglomération INSEE. Les attributions de ce syndicat sont doubles:

- compétences de base: urbanisme d'agglomération et études générales, transports publics de voyageurs, voirie d'agglomération, hébergement des gens du voyage, traitement des déchets, action foncière, équipements spécialisés pour handicapés, refuge pour animaux abandonnés et errants.

- compétences optionnelles: assainissement, incendie et sécurité, équipements d'agglomération, environnement, développement économique d'agglomération, réseau de chaleur.

³ les années entre parenthèses sont les dates d'inclusion de la compétence transport et non de création de l'organisme intercommunal.

2.2^ Vers un renforcement de l'autonomie des autorités organisatrices urbaines face aux départements?

Parmi les 36 réseaux dont le statut juridique a changé entre 1978 et 1990, 8 impliquent le niveau départemental (soit 22%), mais dans des termes différents. On peut noter en fait deux mouvements: le premier tend à exclure le département de l'organisation des transports collectifs urbains qui se met en place sur une base communale ou intercommunale; le second, qui part de fondements communaux ou intercommunaux, cherche au contraire à réintroduire une gestion des transports faisant intervenir le cadre départemental. L'expression de ces deux dynamiques inverses prend un relief particulier en regard d'une hypothèse que nous avons formulée avec Ch.LEFEVRE à savoir, que devant les difficultés d'extension géographique des organismes intercommunaux chargés des transports collectifs, départements et régions se trouveraient de plus en plus impliqués, favorisant ainsi une meilleure adéquation entre territoires institutionnels et territoires fonctionnels des déplacements ¹.

Or, sur les 8 changements institutionnels impliquant l'échelon départemental, 6 concernent une éviction de ce niveau dans la gestion des transports publics urbains. A Saint-Malo et Charleville-Mézière, les communes sont devenues autorités organisatrices à la place du département; à Douai, c'est un SIVU qui l'a remplacé; à Maubeuge un SIVOM; et au Creusot, une communauté urbaine. Enfin, le Syndicat Mixte de Saint-Etienne qui unissait le département et le SITRAC (syndicat à vocation unique) a été dissout et remplacé par le SIOTAS (SIVU). On remarquera que ce mouvement, qui concerne des agglomérations de toutes tailles ainsi que des départements plus ou moins peuplés, s'inscrit en fait dans une tradition d'autonomisation des autorités organisatrices urbaines

¹ LEFEVRE (Ch), MENERAULT (Ph), "L'évolution des systèmes institutionnels et financiers des transports publics urbains dans les pays industrialisés". Politiques et Management Public, vol 7, n°3, sept. 1989, p.55 à 75.

¹. C'est bien souvent la volonté de ne pas voir la desserte urbaine réduite au rôle de sous produit d'un réseau départemental généralement peu actif qui conduit à cette séparation des partenaires ².

Parallèlement, entre 1978 et 1990, le mouvement d'implication des départements dans l'organisation des transports urbains est resté modeste (du moins là où ils n'intervenaient pas précédemment dans le cadre de syndicats mixtes ³). Il ne concerne en fait que deux cas assez dissemblables: celui de Belfort et celui de Nancy où des syndicats mixtes ont été créés en 1981.

La spécificité géographique du Territoire de Belfort explique la création en 1979 d'un syndicat mixte. C'est le plus petit département de France (610 km²) et il ne regroupe que 134.000 habitants. Pour organiser un service de transports collectifs urbains, bénéficiant de la ressource financière du versement-transport (voir supra), il fallait à l'époque réunir un périmètre des transports urbains contenant plus de 100.000 habitants. Pour le mettre en place, 39 communes étaient concernées, qui représentaient environ 40% de l'ensemble des communes du département. Dans ce contexte, on comprend aisément que la participation du conseil général à la définition du service était inévitable.

Le cas de la Meurthe et Moselle est différent. Le syndicat mixte a été créé pour assurer le maintien de trois lignes suburbaines se prolongeant hors du district de Nancy. Ces lignes desservent des secteurs industriels aujourd'hui en crise ⁴. La baisse de clientèle engendrée par la fermeture des usines s'est traduite par le développement de déficits d'exploitation croissants, à partir de 1975, sur ces lignes exploitées jusqu'alors aux "risques et périls" de l'entreprise. Celle-ci dénonça la convention en 1980. Le

¹ voir troisième partie: II) La juxtaposition des réseaux de transports collectifs.

² voir l'exemple de Tours dans la troisième partie.

³ ce qui ne concerne que 7 départements: Calvados, Haute-Garonne, Haut-Rhin, Isère, Nord, Puy-de-dôme, Rhône.

⁴ industries sidérurgiques à Pompey et à Neuves-Maisons; industries chimiques à Dombasle et à Laneuville.

département accepta de prendre à sa charge la moitié du déficit d'exploitation et le district de Nancy l'autre moitié dans la mesure où les lignes effectuent une desserte urbaine sur une partie de leur trajet. A cet effet, un "syndicat mixte suburbain" a donc été mis en place dès 1981. Dans cette configuration, le rôle de l'entreprise est capital car la CGFTE qui est le gestionnaire du réseau de Nancy est également l'exploitant des lignes suburbaines.

Ainsi, à Belfort comme à Nancy, les conditions d'implication des départements dans les transports publics urbains restent liées à des spécificités locales fortes. Il ne s'agit en aucun cas d'un mouvement général et la décentralisation, en renforçant les départements dans leur rôle d'autorités organisatrices des transports interurbains, n'a pas modifié cette situation.

A travers ce bilan de l'intercommunalité en matière de transports publics urbains, trois éléments majeurs peuvent être dégagés: d'abord son importance au sein des agglomérations de plus de 100.000 habitants; ensuite le statut juridique privilégié qui s'y attache: la formule du syndicat, principalement celui à vocation unique; enfin l'ambiguïté de la place du département qui reste présent dans l'organisation des transports de plusieurs très grandes agglomérations françaises (Lyon, Lille, Toulouse, Strasbourg), mais dont le rôle semble globalement se restreindre face à des autorités organisatrices des transports urbains de plus en plus autonomes.

Ces constats amènent à s'interroger sur les facteurs explicatifs de cette situation. C'est pourquoi nous voudrions en proposer une grille de lecture générale fondée sur quatre éléments articulés entre eux qui servira de base à la comparaison avec le réseau de voirie:

a) Politico-institutionnel: la constitution d'un "milieu" favorable au développement des transports collectifs urbains.

b) Juridique: la modification des délimitations entre urbain et non urbain.

c) Financier: la mise en place de ressources permettant une extension des réseaux.

d) Géographique: la croissance urbaine.

II) Les facteurs explicatifs du développement de l'intercommunalité dans les transports collectifs urbains.

1) Le ferment politico-institutionnel.

On ne peut comprendre le développement de l'intercommunalité sans se référer à l'origine d'un système politico-institutionnel fondé sur la reconnaissance de la nécessité du service de transports urbains. La mise en œuvre de ce système à partir des années 70 peut être analysée dans le cadre de quatre phases successives prenant appui sur deux niveaux territoriaux: national et local. Les deux premières phases reprennent celles définies par D.BENUSIGLIO, B.BUREL et B.HAOUR ^K

1.11 La crise du système institutionnel dans les années 60.

Cette première phase se caractérise par l'étroitesse des enjeux liés aux transports collectifs et par la faible consistance des rapports entre les acteurs qui en résulte, aussi bien au niveau national que local.

Au niveau national, si les orientations des IV et Vème plans rappellent la nécessité de renforcer les services de transports collectifs urbains, c'est en ajoutant qu'il s'agit d'un problème affectant les municipalités et que celles-ci doivent veiller à ce que le développement des transports publics se fasse par l'autofinancement ou l'emprunt, tout en respectant la politique de vérité des prix prônée par le Rapport Nora. L'Etat n'intervient alors

¹ BENUSIGLIO (D), BUREL (B), HAOUR (B). Déterminants organisationnels des processus de décision concernant la production du transport collectif dans les agglomérations de province. ATP socio-économie des transports, 1978, 95p.

que dans le cadre de ses attributions en matière de réglementation générale (contrôle des contrats, de la concurrence, des tarifs), concentrant ses moyens sur le développement des infrastructures routières en vue de l'adaptation de la ville à l'automobile ¹. Parallèlement, les transporteurs regroupés au sein de l'Union des Transports Publics Urbains et Régionaux (UTPUR) tentent d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur la croissance des déséquilibres financiers des réseaux. Mais l'influence de ce syndicat est réduite et D.BENUSIGIO note que les mises en garde qu'il lance ne seront écoutées qu'à partir de 1970. De ce paysage institutionnel national résulte:

- une marginalisation et un isolement de la Direction des Transports Terrestres (DTT) au sein des services centraux de l'Equipement (en particulier par rapport à la Direction de l'Aménagement Foncier et Urbain -DAFU- et à la Direction des Routes et de la Circulation Routière -DSCR) et par rapport à ses antennes locales (DDE).

- une emprise limitée du syndicat des transporteurs sur les prises de décisions nationales concernant les transports collectifs urbains.

Le niveau local qui bénéficie d'une autonomie importante liée à cette absence d'enjeux reconnus nationalement ne paraît pas alors plus dynamique. Dans le cadre de la gestion déléguée qui domine largement l'exploitation des réseaux, les relations entre concessionnaires et concédants sont fondées sur le respect de l'initiative privée (contrats aux risques et périls). A quelques

¹ La Commission de l'Equipement Urbain ne prend alors en compte les transports collectifs que dans le cas des très grandes agglomérations et dans une problématique infrastructurelle (site propre): "L'adaptation à la circulation automobile intégrale n'est envisageable que dans les villes moyennes ou dans les villes nouvelles spécialement conçues à cet effet. Dans les grandes villes (plus d'un million d'habitants), la limitation des relations avec le centre exige le recours à un autre moyen qui ne peut être que le transport en commun ... il doit prendre la forme d'un transport en site propre (réseau ferré à grande vitesse comportant des stations relativement espacées ou, à la rigueur, autobus circulant sur une plateforme indépendante)" (Vème Plan, Rapport du Commissariat Général au Plan. Commission de l'Equipement Urbain, Groupe 1: structures urbaines)

exceptions près ¹, les collectivités n'interviennent que dans l'octroi de subventions à l'exploitant visant à compenser des réductions tarifaires où à financer quelques rares extensions de dessertes qu'elles ont souhaitées ². Parallèlement, la politique des exploitants repose sur: a) la diminution qualitative et quantitative de l'offre pour maintenir les conditions de l'équilibre d'exploitation; b) une volonté de désengagement capitalistique par vente de leurs actifs aux collectivités et accroissement du recours aux emprunts publics; c) des demandes systématiques de subventions aux pouvoirs concédants.

Dans cette phase de blocage, il ne peut y avoir remise en question des territoires institutionnels de gestion des réseaux compte tenu de la faiblesse des enjeux liés aux transports collectifs qui sont compris par l'ensemble des acteurs comme un service social pour captifs. De ce point de vue, l'exemple de Grenoble est significatif: les adaptations du réseau se soldent par l'extension de certaines lignes dans les communes périphériques en urbanisation rapide (Saint-Martin-d'Hères en 1955, Echirolles et Fontaine en 1956, Seyssins en 1963) mais n'entraînent pas en contrepartie de transformation du statut d'une autorité organisatrice dont on ne sait pas si elle est communale ou départementale ³ mais en tout cas, pas intercommunale. De cette période, on retiendra également que la disjonction entre le niveau national et le niveau local offre à ce

¹ comme la municipalité de Besançon qui rachète à Transexel dès 1964 les installations fixes et le matériel roulant du réseau pour engager une politique volontariste de développement des transports collectifs.

² De cette non-implication des collectivités, J.JCHAPOUTOT, J.GAGNEUR et J.AMSELLEM donnent un exemple à propos de Grenoble: "L'absence de politique de transports collectifs fut caractéristique de la gestion municipale avant 1965, mais aussi jusqu'en 1971", "Qu'il n'y ait pas de représentation locale de ce qui fait l'offre de transports urbains, de ce qui est produit par l'entreprise concessionnaire, et constitue donc, du moins en théorie, la consistance du service public, est le signe parfait, nous semble-t-il de l'extrême séparation des compétences, de la constitution du transport urbain comme secteur autonome, hors de la vie politique locale" (CHAPOUTOT (JJ), GAGNEUR (J), AMSELLEM (J).Transports collectifs urbains et processus de décision, étude du cas grenoblois. Grenoble, ATP socio-économie des transports, 1974, 178p.)

³ cf: CHAPOUTOT (JJ), GAGNEUR (J), AMSELLEM (J), opus cité, 1974.

dernier une marge de manœuvre importante, même si elle n'est guère exploitée.

1.2) 1970/73. première forme de renforcement institutionnel permettant la mise en œuvre d'une intercommunalité encore limitée.

Cette deuxième phase se caractérise au niveau national par un développement et une mise en réseau de différents organismes favorables aux transports collectifs urbains, mais aussi par certaines difficultés à dynamiser le milieu local.

La DTT, jusqu'alors dépourvue de moyens d'expertises, trouve un partenaire dans la Division Transports Urbains du nouvel Institut de Recherche sur les Transports (IRT, créé en 1970). Parallèlement, les liens se resserrent entre la DTT et l'UTPUR. Cette dernière, associée par l'IRT à la rédaction de circulaires présentant les premières mesures prises en faveur de l'amélioration des transports par autobus ¹ passe de l'opposition à la diffusion des doctrines de l'administration (notamment grâce à sa revue). En outre, l'Association pour le développement des techniques de Transports, d'Environnement et de Circulation (ATEC), créée en 1973, va favoriser par ses orientations le rapprochement d'instances sectorielles de l'administration qui cependant restent encore très cloisonnées. Enfin, il faut noter la présence au niveau national des groupes d'exploitants qui, par l'intermédiaire de bureau d'étude comme ECT pour Transexel (mis en place en 1968) font figure d'interlocuteur privilégié au niveau national dans la mesure où ils disposent d'informations locales abondantes sur les réseaux de transports. Car, pour la DTT, l'articulation des échelons nationaux et locaux des services de l'Équipement constitue toujours un problème majeur: dans les DDE, les politiques d'aménagements urbains continuent d'ignorer les transports collectifs ².

¹ notamment la circulaire n°72-156 en date du 3 juillet 1972 relative au plan de transport.

² Ainsi, en 1976, on pouvait lire dans un document de la Direction de l'Aménagement Foncier et Urbain consacré aux SDAU: "la prise en compte

Au niveau local, à la suite du colloque de Tours (1970), des volontés éparses se manifestent pour permettre un développement des transports collectifs dans les agglomérations où les relations entre la collectivité et le transporteur sont les plus étroites. Les quelques réseaux concernés bénéficient du soutien de la DTT qui engage des expériences "pilotes" visant à la fois à l'amélioration de la circulation des autobus, à la restructuration des réseaux et à la création de services nouveaux. Mais, la faiblesse de l'expertise locale, tant au niveau des collectivités publiques, que des transporteurs et des services extérieurs de l'Etat limite la portée de ces expériences qui ne parviennent pas "à provoquer le réveil et la réorganisation des réseaux assoupis". De ce fait, la DTT s'orientera vers un soutien à l'innovation technique ¹ qui lui permet de contourner les obstacles institutionnels et organisationnels.

Durant cette période, même si les politiques de promotion des transports collectifs ne sont pas clairement définies, plusieurs collectivités locales engagent pourtant des restructurations institutionnelles. A l'origine de ce mouvement, on peut trouver deux explications complémentaires:

l'une apparaît directement liée à l'évolution des réseaux: il s'agit soit de régulariser des situations marquées par un décalage entre le nombre de communes desservies par les transports urbains

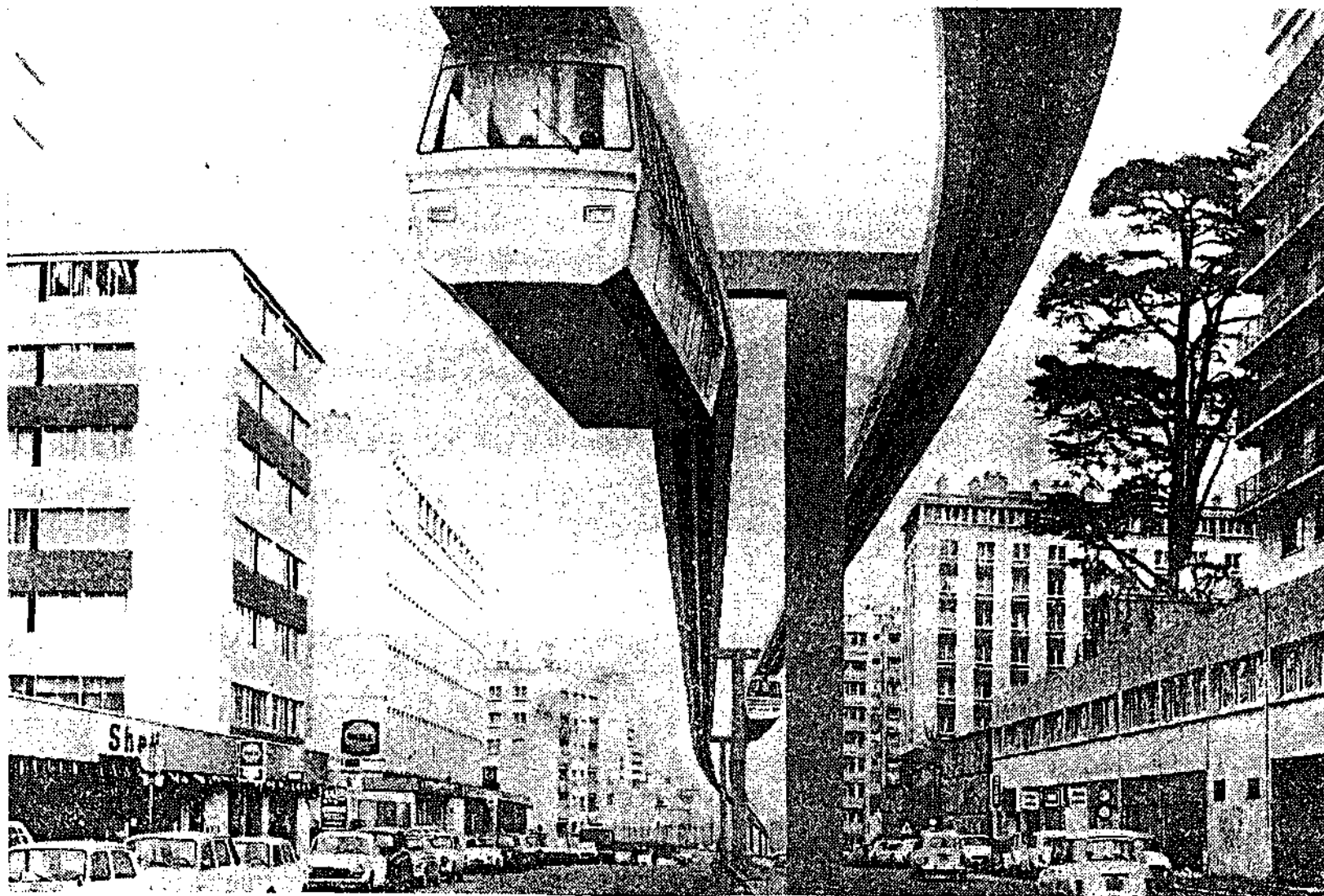
dans les études de SDAU des possibilités de transports en commun urbains, notamment en site propre, n'est pas intervenue à temps" (SDAU. notes et réflexions, légende et instructions. Ministère de l'Equipement DAFU, avril 1976).

De même, en ce qui concerne la procédure de Plan de Circulation lancée en 1971, alors que la circulaire qui les instituait cite explicitement comme l'un des objectifs: "l'amélioration des conditions de fonctionnement des transports collectifs", ce n'est qu'en 1974, avec celui de Besançon que l'on a commencé à intégrer les transports publics dans la problématique des Plans de Circulation. Encore faut-il ajouter qu'ECT, le bureau d'études de Transexel, a joué un rôle déterminant dans sa réalisation.

¹ Ainsi, en 1970, parmi les nombreuses innovations techniques qui ont été conçues dans les années 60, quatre modes de transports collectifs sont retenus par l'administration pour faire l'objet d'une première expérimentation durant le VIème Plan (1970/75); il s'agit du trolleybus bimode, de POMA 2000, d'ARAMIS et du VAL. L'évaluation de ces innovations a été confiée à l'IRT.

UN EXEMPLE DE L'UTOPIE TECHNICISTE DES ANNEES 70:

Maquette d'un mode de transport suspendu ayant fait l'objet d'un modèle probatoire:



Source: M.Frybourg, "Les transports, une unité retrouvée". Moniteur du 23 déc.1972.

et l'extension de la compétence de l'autorité organisatrice, soit de tenir compte de la croissance urbaine pour étendre à la fois les réseaux et les autorités organisatrices. Ainsi, des organismes intercommunaux sont créés qui répondent partiellement (dans la mesure où leur compétence reste souvent sectorielle) aux vœux de J.CHAMANT, alors Ministre des Transports: "Seule une autorité dont la compétence et le champ d'action devront être adaptés aux problèmes des transports en commun dans l'agglomération considérée, sera à même de mettre en œuvre de manière efficace une politique cohérente en matière de transport et circulation" ¹.

- l'autre explication apparaît liée au contexte juridico-politique. La loi de 1971 sur les fusions de communes vient d'être promulguée; elle donne lieu à un émoi considérable parmi les responsables politiques comme en témoigne la place que lui réservent des revues comme "le Moniteur", "Départements et Communes" ou la "Revue Politique et Parlementaire". Or, l'un des moyens pour éviter une éventuelle fusion consiste pour les communes à se prémunir en organisant par avance une coopération intercommunale sur des bases souples (syndicat), de manière à repousser une intervention préfectorale directe.

Parmi les agglomérations qui ont entrepris des réorganisations territoriales à cette époque, on peut citer:

Tours: mise en place à partir de 1973 d'une organisation bicéphale reposant sur la commune de Tours et un SIVU regroupant les communes suburbaines, l'unité étant réalisée au niveau d'une SEM chargée de l'exploitation du réseau ².

- Caen: création d'un SIVU en 1973 ³.

- Grenoble: création en 1972 d'un SIVU, puis mise en place d'un syndicat mixte associant ce SIVU au département de l'Isère en 1973 ⁴.

¹ intervention au congrès annuel de l'UTPUR de 1972, cité dans le Moniteur du 3 juin 1972.

² voir: troisième partie.

³ cf: BENUSIGLIO (D), BUREL (B), Etude exploratoire des rapports entre les structures juridiques et fonctionnelles et les conduites innovatrices dans une organisation de transports en commun, le cas de Transexel. ATP socio-économie des Transports, 1975, 213p.

⁴ cf: CHAPOUTOT (JJ), GAGNEUR (J), AMSELLEM, opus cité, 1974.

- Toulouse: création le 1er janvier 1973 d'un syndicat mixte qui réunit: la ville de Toulouse, un SIVU de 50 communes suburbaines et le département de Haute-Garonne. Il constitue l'aboutissement juridique d'une réflexion menée dès 1971 ¹.

- Reims: extension en 1973 de la compétence transport au district ².

1.3) 1974/85. le choix d'une solution "techno-organisationnelle" développe l'intercommunalité.

Cette troisième phase est celle de l'accrochage des problématiques nationales et locales autour d'un développement des moyens traditionnels de transports collectifs et de la constitution d'une expertise locale.

Au niveau national, trois phénomènes peuvent caractériser cette période d'un point de vue institutionnel: le décroisement des instances de l'administration, la percée des organismes de représentation des collectivités locales et la complexification des rapports qui résulte des deux facteurs précédents. La politique des "modes nouveaux" qui avait initialement les faveurs de la DTT se heurte, entre autres, aux mêmes difficultés que la politique d'incitations sélectives de la phase précédente: son manque d'accrochage vis à vis des institutions locales la rend inapplicable à court terme ³. Parallèlement, la réussite du plan de transport de

¹ cf: MARCONIS (R), "La crise des transports urbains et les projets de métro dans l'agglomération de Toulouse". Revue de Géographie des Pyrénées et du Sud-Ouest, tome 54, fasc.1, 1983, p.69 à 100.

² cf: DEKKERS (M.A), L'évolution de l'offre de transport collectif en périphérie d'agglomération. Arcueil, Rapport IRT n°41, 1979, 75p.

³ "Les promoteurs de ces systèmes nouveaux, qu'il s'agisse des inventeurs ou des techniciens des services de l'Équipement ... ont alors découvert la diversité et la rigueur des contraintes qui pèsent sur la réalisation d'un site propre urbain ainsi que l'importance et la multiplicité des enjeux sociaux impliqués par sa réalisation" NICOLON (A). "Transports urbains, tendances lourdes et jeu des acteurs". In, Transports et société: Colloque de Rovalmont 26/27 avril 1978. Economica, coll. Économie publique de l'aménagement et des transports, 1980, p.107.

Dès 1974, les services de l'État mentionnent: "L'impact réel de ces technologies nouvelles se situe à un horizon plus éloigné que l'horizon 90.

Besançon qui prend valeur d'exemple, incite l'administration centrale à revenir durablement sur une politique de développement des modes traditionnels de transports collectifs en privilégiant une approche "techno-organisationnelle" basée sur la volonté politique locale et le savoir-faire technique et gestionnaire de l'exploitant. D'importants moyens financiers sont progressivement mis en œuvre pour appuyer cette politique; ils confèrent à la DTT un rôle de plus en plus important au sein du système institutionnel national: nous reviendrons sur le versement-transport dont les implications territoriales sont fondamentales mais il faut mentionner un autre outil financier qui a pu contribuer à inciter les communes à se regrouper pour en bénéficier: les contrats de développement ¹ mis en place en 1977, dont l'octroi par la DTT aux collectivités locales est subordonné à l'existence d'une autorité organisatrice à l'échelle de l'agglomération.

Cette réorientation de la politique nationale des transports collectifs urbains va s'appuyer sur le Centre d'Etude des Transports Urbains (CETUR), créé en 1976. Il apparaît comme un élément essentiel du nouveau dispositif central et prend le relai de l'IRT comme organisme technique de la DTT. Sa vocation est transversale: "élaborer des instruments méthodologiques relatifs aux équipements d'infrastructure, à la circulation, au stationnement, et au fonctionnement du système des transports urbains"; mais surtout, il relève d'une tutelle conjointe de trois Directions ministérielles: celle des Routes et de la Circulation Routière, celle de l'Aménagement Foncier et Urbain et celle des Transports Terrestres. Cet organisme favorise ainsi le passage d'une action cloisonnée, menée par les différentes Directions sur les multiples segments du système de transport, telle qu'elle était inscrite dans l'organisation

C'est dire que les principales innovations technologiques susceptibles d'aider à la résolution des problèmes de l'horizon 90 seront plus des innovations en matière d'exploitation et d'organisation". GODARD (X), NAESSANY (S). Note prospective sur les transports urbains à l'horizon 1990. IRT-SAEI, Juillet 1974, 27p.

¹ La procédure, mise en place à partir de 1977, s'est achevée en 1986 (avec son remplacement par de contrats de productivité). Sur 10 ans, P.LABIA note que 89 contrats de développement ont été signés qui représentent en francs constants une valeur de 1,1 milliard de francs, (cf: LABIA (P), "Bilan des contrats". Transport public, mai 1988 p.26 à 29).

institutionnelle antérieure, à une action globale orientée autour de la notion de déplacements et mettant en jeu la relation entre transport et urbanisme ¹. De plus, le CETUR a pour fonction de dynamiser les relations entre les niveaux nationaux et locaux, en apportant une assistance technique, aux services extérieurs de l'Etat, mais également directement aux collectivités locales. Les relations du CETUR avec les collectivités seront de plus en plus étroites comme en témoigne la création, en 1983, d'un Conseil d'Orientation qui réunit, outre les directions de tutelles ², l'Association des Ingénieurs des Villes de France (AIVF), le Centre de Formation des Personnels Communaux (CFPC), la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), le Groupement des Autorités Responsables des Transports (GART), et l'Union des Transports Publics (UTP) ³. La présence de ces deux derniers membres traduit bien la place qui est accordée aux transports collectifs par le CETUR.

Le système institutionnel se renforce également au niveau national par l'implication de différentes associations aux positions favorables aux transports collectifs qui appuient la nouvelle politique gouvernementale des transports publics: l'UTPUR (Union des Transports Publics Urbains et Régionaux, qui devient en 1982 l'UTP: Union des Transports Publics), l'Association pour le développement des techniques de Transport, Environnement Circulation (ATEC), la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), l'Association des Maires de France (AMF), le Groupement pour l'Etude des Transports Urbains (GETUM) et le Syndicat National des Usagers de Transport (SNUT, qui deviendra la FNAUT: Fédération Nationale des Associations d'Usagers de Transports). Mais surtout, cette période est marquée par la création en mai 1980 du Groupement des Autorités Responsables des Transports (GART) qui réunit

¹ La réorientation des procédures de Plans de Circulation qui débouchera en 1982 sur les Plans de Déplacements Urbains en témoigne.

² devenues: Direction des Routes, Direction de la Sécurité et de la Circulation Routière, Direction des Transports Terrestres, et Direction de l'Urbanisme et des Paysages.

³ anciennement l'UTPUR.

initialement une soixantaine de collectivités adhérentes ¹ de toutes tendances politiques. J.LAGARDE ² expliquait ainsi sa mise en place: "Depuis longtemps certains élus se demandaient s'il ne fallait pas créer une structure propre aux autorités organisatrices de transport pour permettre de pouvoir être présents au niveau national face aux pouvoirs publics, à l'UTPUR, aux exploitants et aux personnels. En effet, jusqu'à la création du GART, les élus responsables de transport n'étaient pas informés, ni consultés pour la prise de décisions alors que c'étaient - et ce sont toujours - les collectivités locales qui organisent et financent le transport public" ³. En tant qu'organe de représentation des collectivités locales au niveau national, le GART matérialise sur le plan politique cet accrochage des problématiques locales et nationales indispensable au développement d'une politique favorable aux transports collectifs. Prônant le développement d'une coopération intercommunale fondée sur la concertation entre collectivités locales concernées, les positions du GART ont soutenu (et soutiennent toujours) l'idée d'une nécessaire mise en œuvre d'une autorité organisatrice d'agglomération chargée de l'ensemble des compétences déplacements ⁴. L'ensemble du dispositif institutionnel national qui existe aujourd'hui s'est mis en place au cours de cette période. Il fonctionne autour d'un consensus sur la nécessité de développer l'offre en transports collectifs à l'échelle de l'agglomération, sur des bases intercommunales librement négociées par les collectivités locales. Le système repose donc à cet échelon sur un mode plus incitatif que réglementaire.

Au niveau local, le système institutionnel se modifie également profondément. Les moyens financiers mis en place au

¹ le GART regroupe aujourd'hui la quasi-totalité des autorités organisatrices des transports urbains, soit environ 160 collectivités. Avec la décentralisation, son activité a été étendue aux départements et aux régions.

² J.LAGARDE a été le premier président du GART.

³ LAGARDE (J), "Groupement des Autorités Responsables de Transport", Transport Public, octobre 1981, p. 10 à 12.

⁴ voir par exemple: GADRAT (J.M), "Coopération intercommunale en matière de transports", Cahiers du CNFPT n°26, Transports urbains, nov.1988, p.132 et 133.

niveau national permettent aux l'autorités organisatrices d'asseoir leur position et de favoriser l'extension des réseaux ¹. Ce faisant, on assiste à une reformulation des relations entre pouvoir concédant et concessionnaire marquée par une forte implication des collectivités publiques. L'évolution des rapports juridiques traduit ce changement ²: les contrats aux risques et périls sont remplacés par des formules marquées par un partage des risques (affermage, mais surtout régie intéressée) qui transforment le concessionnaire en prestataire de service. La prise en charge du financement des réseaux par les collectivités est telle qu'elle entraîne même en 1979 la promulgation d'une loi spécifique aux services de transports (dite TPIL), qui définit quatre formes de contrats introduisant une hiérarchie dans les participations publiques: risques et périls avec compensation pour moins value de recettes; gestion avec garantie de recettes; gestion à prix forfaitaire; gérance ³.

Une telle évolution s'explique essentiellement par le rôle moteur joué par les transporteurs dans le système institutionnel, et en particulier Transexel qui a été le 'premier à développer une

¹ Si cette tendance est largement dominante, elle ne doit pas masquer des particularismes importants. A.MEYERE les a mis en lumière notamment à travers l'évolution de l'offre transport de 1975 à 1983. Il distingue ainsi 5 groupes:

- 10 réseaux stagnants ou en régression.
- 21 réseaux de faible croissance.
- 30 réseaux de croissance faible ou moyenne mais ralentie depuis 1979.
- 16 réseaux de croissance faible ou moyenne, démarrant après 1979.
- 17 réseaux de forte croissance.

(voir MEYERE (A), "Politiques de transport urbain: le cas des villes de province dans la décennie 75/85". In: CETUR, Transports en revues. 1987, p.105 à 117).

² Sur ce point, on pourra se reporter notamment aux analyses de:

- DOMENACH (O), "Métamorphose des rapports contractuels dans les transports publics urbains". Transports n°326, nov/déc. 1987, p.112 à 120.
- LORRAIN (D), Capital et collectivités locales: les transports urbains dans les agglomérations de province. Paris, Fondation des villes, 1978, 194p.

Pour une mise en perspective de l'évolution des contrats dans le secteur des transports urbains et dans d'autres services publics, voir: LORRAIN (D). "Le grand fossé? Le débat public / privé et les services urbains". Politiques et Management Public, vol 5 n°3, sept 1987, p.83 à 102.

³ cette codification sera d'ailleurs rapidement dénoncée par les autorités organisatrices qui verront dans les contrats-types définis par la loi une tutelle insupportable. La Loi d'Orientation des Transports Intérieurs de 1982 mettra fin à ces contrats-types.

politique commerciale dynamique (moquette dans les autobus, carrosserie design, publicité ...) et à créer des services marketing dans les réseaux. Cette politique, qui considère l'utilisateur comme un client et non plus comme un captif, a permis de renverser la tendance à la baisse de la fréquentation, accréditant auprès des municipalités l'idée d'un savoir-faire spécifique de l'entreprise justifiant son maintien dans le cadre d'un contexte juridique renouvelé ¹.

Parallèlement, l'évolution institutionnelle est marquée au cours de cette période par la constitution d'une expertise locale qui se développe en marge des formes traditionnelles issues des DDE et des services techniques municipaux. J.M.OFFNER a parfaitement décrit et analysé les caractéristiques de ce modèle original d'expertise qu'il définit comme étant celui des "nouveaux technocrates" ². Issus des CETE, des agences d'urbanisme et des réseaux de transports, ils "apparaissent comme des intermédiaires-médiateurs, entre les secteurs public et privé, entre le local et le national, entre usagers et élus, entre technique et politique. Par leurs références intellectuelles, leur mode d'insertion locale, leur rapport au travail, leur représentation de la notion de service public, ils s'opposent aux expertises traditionnelles des ingénieurs des Ponts et Chaussées et des ingénieurs des services techniques des villes. Formant un milieu professionnel homogène, ils ne

¹ Le Président de Transexel déclarait alors: "il est nécessaire pour que les rapports entre entreprise / municipalités se modifient que l'entreprise démontre que l'on peut changer les choses ... Il faut que les réseaux soient crédibles auprès du Maire" (cité par BENUSIGLIO (D), BUREL (B), opus cité, 1975, p.132). La réussite de cette politique a conduit Transexel à promouvoir un système au sein duquel elle considère avoir "deux clientèles. La clientèle numéro un, c'est la collectivité locale à qui nous proposons aujourd'hui comme produit ce que l'on appelle la gestion déléguée, qui peut être plus ou moins déléguée. A partir de cela, nous avons un second client pour lequel nous travaillons sur ordre pour le compte de la collectivité: c'est le monsieur ou la dame qui monte dans l'autocar. Le fond de commerce des usagers ne nous appartient pas. Et la politique des transports, ce n'est pas nous qui devons la faire" (ROBIN (M). Dossier du GART. Juillet 1988). Ce discours est en concordance avec les positions du GART pour lequel: "Chaque autorité organisatrice assigne ses propres objectifs à sa politique de transport" (GUICHENU (J.L), "La maîtrise d'ouvrage transport". Cahier du CNFPT n°26, transport urbain, p.160 à 166)

² OFFNER (J.M). L'expertise locale en transports urbains des années 70. Arcueil, INRETS, Rapport n°22, 1987, 148p.

possèdent cependant pas d'identité professionnelle précise" ¹. En fonction des configurations et des enjeux, l'organisation du système institutionnel local présentera des formes variées.

De 1974 à 1985, l'organisation du système institutionnel autour de cette volonté nationale et locale d'étendre l'offre en transports collectifs urbains dans le cadre d'un modèle "techno-organisationnel" n'est pas neutre territorialement. En effet, si l'option "mode nouveau" avait prévalu à cette époque, la charge financière qui aurait résulté pour les collectivités locales de la construction d'une ligne en site propre aurait interdit la modernisation et l'extension des réseaux d'autobus existants. Comme le note A.NICOLON, "construire un site propre, c'est inévitablement privilégier, au frais de l'ensemble, un secteur de l'agglomération par rapport aux autres, sinon à leurs dépends" ². De plus, les villes moyennes n'auraient pas pu développer leur réseau puisque leur taille ne justifiait pas le coût de tels investissements. A l'inverse, le recours à une solution "techno-organisationnelle", par les outils juridiques et financiers qu'elle mobilise, favorise dans le cadre du modèle français la création et le développement d'organismes intercommunaux chargés des transports: on en recensait environ 25 en 1973, ils seront 45 en 1978 et près du double en 1985.

1.4) Depuis 1985. le retour du "technologique" se traduit par une mise entre parenthèses de l'intercommunalité.

Le découpage chronologique que nous avons adopté est nécessairement schématique. Il privilégie les interventions institutionnelles majeures par rapport au développement de l'intercommunalité, sans tenir compte de phénomènes qui préparent les phases ultérieures. Ainsi, ce n'est pas parce que la période précédente a été dominée par des innovations de type

¹ OFFNER (J.M), opus cité, 1987, p.57.

² NICOLON (A), Transports urbains, tendances lourdes et jeu des acteurs. In: Transport et société, colloque de Royaumont, 26/27 avril 1978. Economica, coll. Economie publique de l'Aménagement et des Transports, 1980, p.107.

"techno-organisationnel" que les solutions proprement techniques ont été abandonnées. D'ailleurs, A.BIEBER qui adopte un autre découpage temporel montre bien, par exemple, comment entre 1980 et 1985, sous le double aiguillon de la crise de l'énergie et de la situation difficile des industriels, se développe un Programme de Recherche et de Développement Technologique dans les Transports Terrestres (PRDTTT) lancé conjointement par le Ministère de l'Industrie et de la Recherche et le Ministère des Transports ¹. Mais, l'accrochage des systèmes institutionnels national et local autour du renouveau technologique nous paraît plus récent. Si le VAL de Lille est opérationnel dès 1983, les tramways modernes de Nantes et Grenoble ² ne sont mis en service qu'entre 1985 et 1987. Leur succès (accroissement de la fréquentation des transports collectifs), mais aussi les limites des innovations "techno-organisationnelles" (l'augmentation quantitative de l'offre a entraîné un déficit croissant des réseaux), les incitations gouvernementales à la recherche de gains de productivité ³, et l'effet-vitrine des sites

¹ BIEBER (A), "L'innovation dans les transports publics urbains, utopies et apprentissages (1960-1990)". Culture Technique n°19, transports, mars 1989, p.211 à 215.

² L'idée d'un "tramway moderne" avait été lancée en 1974 par M.CAVAILLE (Secrétaire d'Etat au Transport); il apparaissait alors comme un remède technique pouvant pallier aux difficultés d'insertion des véhicules en site propre n'utilisant pas la voirie existante qui étaient étudiés à cette époque. Parmi les 8 villes choisies pour une expérimentation, Nantes ne figurait pas initialement.

"Les études de transport en commun en site propre entreprises depuis quelques années dans la plupart des grandes agglomérations de province, ont largement progressé ... Au stade de la mise en œuvre de ces études, les difficultés sont de deux ordres:

1) Le recours à des systèmes en site propre intégral impose notamment dans les zones centrales, des ouvrages coûteux dont le financement peut apparaître de plus en plus difficile aux maîtres d'ouvrage.

2) L'adoption de systèmes entièrement nouveaux semble souvent peu conciliable avec les objectifs de délais, de coût et de progressivité de l'investissement que se fixent les collectivités locales responsables.

Or, il est maintenant nécessaire d'arrêter rapidement les choix techniques et des échéanciers de réalisation ... J'ai donc jugé opportun d'étudier au plus vite des solutions utilisant au maximum la voirie actuelle et recourant à un minimum d'infrastructures nouvelles, en particulier souterraines afin d'adapter le véhicule futur à la ville telle qu'elle est. Les matériels utilisés seraient comparables à des tramways modernes ..." (M.CAVAILLE, cité dans: "L'organisation des transports en commun en milieu urbain", Le Moniteur du 8 mars 1975.

propres modernes, entraînent une polarisation des débats autour du développement des sites propres.

L'ensemble des éléments institutionnels et des liens qui s'étaient mis en place au cours de la période précédente ne sont pas remis en question, mais ils se mobilisent, tant au niveau national que local, autour de l'enjeu des Transports en Commun en Site Propre (TCSP). Pour leur financement, l'Etat engagera au cours du Xème Plan deux milliards de francs sur les seuls réseaux de province. Les colloques et journées d'études ¹ sur ce thème se multiplient. Le GART et l'UTP s'associent le 31 janvier 1989 au sein d'un "club des villes à TCSP" regroupant 23 agglomérations aux projets plus ou moins définis dont l'un des objectifs est de "constituer un groupe de pression en direction de l'opinion publique, de l'Etat, de la recherche et des industriels" ².

Ce recentrage sur la technique met-il pour autant fin à la dynamique intercommunale qui a caractérisé la période précédente?

Il faut d'abord constater que si elle n'est plus au cœur des débats, l'intercommunalité continue cependant de se développer sur un

³ A.LAUER, (Directeur du CETUR) déclarait: "L'objectif des dix dernières années était de retrouver la clientèle perdue. Le défi de la prochaine décennie sera celui de la maîtrise économique" Pour le relever, quatre axes sont envisagés qui reposent sur l'innovation technique: les nouveaux "systèmes" de transport (VAL, tramway, mais aussi transport hectométrique avec SK), les Systèmes d'Aide à l'Exploitation, les nouvelles technologies appliquées à l'information et la gestion informatique de la tarification (LAUER (A), "Une nouvelle économie pour les transports urbains". Le Moniteur. 29 avril 1988).

¹ citons par exemple:

- "Quel transport en site propre dans les villes moyennes après 1992?", colloque organisé à Brest par l'Agence d'urbanisme les 17 et 18 octobre 1988.

- "L'effet structurant des transports urbains en site propre dans les grandes agglomérations", colloque organisé à Bordeaux le 7 nov. 1988 par le GART, l'UTP, le CETUR, l'ATEC et les IVF.

- "TCSP et la ville respirera", colloque organisé à l'Assemblée Nationale le 26 juin 1989 par le GART et l'UTP.

De plus, les colloques annuels de l'UTP (Biarritz 1989) et du GART (Montpellier 1989) ont fait une large place au thème des TCSP.

² cf: XXX, "L'UTP et le GART créent un groupe TCSP". Transport Public, fév. 1989, p.34.

"mode extensif". Entre 1988 et 1990, sur les 157 autorités organisatrices recensées par le GART, 13 ont connu des modifications territoriales. Dans quatre cas, concernant des agglomérations de moins de 100.000 habitants, on enregistre des modifications de statut juridique qui confirment l'intérêt de la formule syndicale: Chatellerault et Vannes passent d'une commune à un SIVOM, Colmar et Laon d'une commune à un SIVU. Dans les neuf autres cas (Amiens, Annecy, Bruay en Artois, Elbeuf, Etang de Berre, Grasse-Antibes, Grenoble, Rennes, St-Etienne), il s'agit de modifications mineures concernant l'ajout d'une commune à l'organisme intercommunal déjà existant ¹. On peut alors parler d'une intercommunalité à dose homéopatique qui contraste avec les créations et extensions massives de la période précédente.

Parallèlement, il faut remarquer que les débats sur les TCSP occultent totalement la question de l'extension spatiale des organismes intercommunaux et semblent conduire à un enfermement sur les limites existantes: tout nouvel adhérent amenant par la desserte qu'il suppose une charge financière supplémentaire, à supporter par l'organisme intercommunal, qui cherche au contraire avant tout à réduire ses dépenses pour financer son site propre.

Cette dernière phase apparaît donc bien marquée, sinon par un arrêt, du moins par un ralentissement du développement extensif de l'intercommunalité.

Le paysage institutionnel qui s'est progressivement agencé autour de la relance des transports collectifs a entraîné des modifications dans les critères de définition du territoire juridique qui soutient l'organisation des transports en France. Ces modifications sont directement liées à la question intercommunale.

¹ On peut remarquer qu'il ne semble pas y avoir de cas de contraction géographique de syndicats en dépit des mesures prises par la loi du 5 janvier 1988 qui assouplissent la procédure de retrait des communes.

2. L'évolution du territoire juridique: la modification des critères de délimitation entre l'urbain et le non-urbain.

Dès les années 30, une frontière juridique entre les transports urbains et interurbains est explicitement reconnue par le Conseil d'Etat à travers l'arrêt du 29 janvier 1932 concernant la société des autobus Antibois ¹. Mais ce n'est qu'en 1949 que son existence va être codifiée dans un décret d'application de la loi du 5 juillet 1949 qui vise à réglementer la concurrence entre transports routiers et ferroviaires à l'échelle départementale. Dans ce cadre, les transports urbains s'inscrivent en négatif, dans la mesure où ils représentent un secteur d'activité et en même temps un secteur géographique qui n'est pas concerné par la coordination et l'harmonisation des transports routiers et ferroviaires. L'article 3 du décret mentionne ainsi que: "Ne sont pas soumis à la coordination ... les services urbains desservant une agglomération urbaine, autorisés ou organisés par les collectivités locales"; il précise que "sera considérée comme agglomération urbaine ... le territoire de la ville intéressée et les ensembles bâtis de sa périphérie". Cette définition règle ainsi le problème des agglomérations pluri-communales en introduisant une limite fondée sur la continuité spatiale des constructions; Le découpage administratif n'est pas respecté. Elle correspond à une réalité qui est celle des rapports entre un pouvoir concédant municipal, même si le réseau s'étend sur le territoire de plusieurs communes et un concessionnaire privé pour qui la recherche de profit, dans le cadre d'une gestion de capital, ne doit pas être entravée par des frontières administratives. Inscrit dans la durée, ce système pose en fait plusieurs difficultés majeures:

- D'abord, dans la période de croissance urbaine qu'allait connaître la France à partir des années 50, ce système implique une redéfinition incessante du périmètre pour l'adapter à l'urbanisation. Peut-être est-ce une des raisons pour lesquelles, l'administration et les collectivités intéressées n'ont en fait jamais procédé à une détermination systématique des périmètres urbains dans chaque

cf: troisième partie, La juxtaposition des réseaux de transports collectifs.

département, telle que le décret de 1949 la laissait prévoir ¹. Si l'on se réfère aux "101 réseaux de transport urbain", seuls deux périmètres urbains ont été créés avant 1960 (Toulon et Evreux); 50 le seront entre 1960 et 1973 (dont 28 entre 1970 et 1973).

- Ensuite, ce système subordonne la desserte urbaine à une extension continue du bâti, il contribue alors à faire des transports collectifs un élément d'accompagnement de certaines formes de croissance (soit en "tâche d'huile", soit en "doigt de gant") et non un élément de planification et d'orientation du développement urbain. De ce point de vue, il est significatif que J.MEYER qui consacre en 1957 une thèse aux périmètres d'agglomérations ² n'accorde aucune place aux Périmètres Urbains en vigueur dans les transports collectifs ³.

Par ailleurs, ces derniers apparaissent totalement déconnectés des découpages opérés par l'administration à la charnière des années 50/60 qui visent à opérer une distinction entre secteur urbain et rural. C'est le cas des "groupements d'urbanisme" définis en 1957 par le Ministère de la Construction. Ils reposent sur la complémentarité de différents critères: géographique (continuité du bâti) mais aussi économique (place de l'industrie et du tertiaire dans la cohésion de l'agglomération), social (déplacements quotidiens des populations), démographique (augmentation de la population des cités voisines) qui permettent de définir trois zones principales: "Une *zone agglomérée* qui couvre les communes liées entre elles par la continuité des constructions ... une *zone d'interdépendance* où le facteur continuité cède la place à celui

¹ CETUR, opus cité, 1979.

² MEYER (J), Les aspects récents du phénomène de croissance urbaine et la notion de périmètre d'agglomération. Thèse, Doctorat en urbanisme, Institut d'Urbanisme de Paris. 1957. Dans ce travail, l'auteur montre le passage d'une notion mise en place pour limiter la "prolifération urbaine" à une notion comprise comme un outil d'organisation de l'espace urbain.

³ Pourtant, quelques années plus tard, J.LABASSE dans son "essai de géographie volontaire" donne aux transports et plus largement aux réseaux un rôle central dans la définition de ce que devrait être un "périmètre d'agglomération": Il devrait être ... comme une ligne au-delà de laquelle: a) les réseaux de services publics (eau, assainissement, transports ...) ne sont plus établis; b) il est interdit de bâtir à usage industriel ou résidentiel urbain" (LABASSE (J), L'organisation de l'espace. Paris, Hermann, 1971 (1ère éd. 1966), p.275).

d'unité économique ... une *zone marginale* qui comprend les collectivités dont la majorité de la population travaille sur le territoire des communes attractives voisines qui ont, en outre, le quasi-monopole des autres activités, commerciales, culturelles ..." ¹. Le périmètre urbain créé pour les transports se démarque également de l'agglomération urbaine de l'INSEE définie en 1961 qui, si elle repose aussi sur la continuité du bâti, exclut tout découpage à l'intérieur des communes.

Tout se passe en fait comme si le Périmètre Urbain de 1949, mis en place pour faire face à un problème sectoriel, avait été défini trop tôt, à une période où le découpage entre urbain et rural n'apparaissait pas comme un enjeu fondamental pour l'aménagement des villes de province ². Dix ans plus tard, alors que cette question sera au cœur des débats sur la maîtrise de l'urbanisation, le Périmètre Urbain apparaîtra comme un cadre dépassé et inopérant; comme tel, il restera marginalisé. Ainsi, pour M.BOURJOL qui recherche des critères pour définir l'enveloppe spatiale des districts urbains, "il convient d'écarter tout d'abord certaines définitions trop spécialisées et partant trop restrictives ... (comme) les périmètres de transports urbains" ³.

- Enfin, le système mis en place en 1949 fondé sur la continuité spatiale du bâti ne peut fonctionner qu'à deux conditions: la première c'est que les lignes de bus partant de la ville-centre et étirées dans les communes de banlieue n'apparaissent pas comme une forme d'ingérence insupportable de la commune-centre dans le territoire des collectivités périphériques. De ce point de vue, le fait que le réseau soit concédé à une compagnie privée peut apparaître comme le gage d'une certaine neutralité territoriale. La seconde,

¹ BOURJOL (M), Les districts urbains. Paris, PUF, 1964, p.98.

² il n'en va pas de même en Région Parisienne où la notion de "périmètre d'agglomération" est apparue pour la première fois en 1934 à l'occasion du Plan d'Aménagement de la Région Parisienne (cf: ROYER (J), "L'extension des villes". Urbanisme n°56, 1957, p.222 à 225). Un décret-loi du 25 juillet 1935 tentera de généraliser cette démarche qui vise à lier commune et agglomération dans le Plan d'Aménagement Régional; mais les résistances des élus locaux qui dénoncent alors l'atteinte portée aux libertés locales n'ont pas permis à cette mesure de se développer (cf: GAUDIN (J.P). L'avenir en plan. Seyssel, Champ Vallon, 1985, 215p).

³ BOURJOL (M), opus cité, 1964, p.96.

c'est que le marché permette à l'entreprise de rémunérer son capital sans participation des collectivités publiques; car, dans le cas contraire, seule la commune-centre participe à la couverture du déficit d'un réseau qui s'étend sur plusieurs communes; situation qu'elle n'acceptera que temporairement. Or, c'est ce qui s'est produit dans les années 60/70, alors que les contrats aux "risques et périls" signés antérieurement entre un pouvoir concédant municipal et un concessionnaire correspondaient de moins en moins à la réalité, l'évolution des rapports entre acteurs locaux a entraîné la faillite du système mis au point en 1949. Autrement dit, la solidarité physique de l'agglomération mise en œuvre à travers le réseau technique doit être distinguée de la solidarité financière des collectivités qui la compose.

La circulaire du 7 octobre 1974 (en application du décret n°73-1272 du 21 décembre 1973), définit une nouvelle enveloppe spatiale pour: "le périmètre des transports urbains (qui) s'identifie désormais, non plus avec celui d'un ensemble bâti, mais avec celui du ressort territorial de l'autorité administrative compétente en matière de transports urbains". Cette modification est directement liée à l'évolution institutionnelle décrite précédemment, marquée par la construction d'un système national et local favorable au développement des transports publics.

JJ.CHAPOUTOT et J.GAGNEUR expliquent cette évolution du périmètre urbain comme une réponse à un problème juridique dans la mesure où "il n'y a pas de périmètre urbain possible si, dans un ensemble de communes, existent des zones non bâties. Or, l'ordonnance sur les communautés urbaines leur donne compétence en matière de transports urbains. Il y a donc contradiction entre un texte spécifique sur les communautés urbaines et un texte général sur la coordination des transports" ¹. Cette explication paraît pourtant difficilement pouvoir rendre compte du changement de définition du périmètre urbain car les dates des deux textes ne

¹ CHAPOUTOT (J.J), GAGNEUR (J). Les entreprises de transports collectifs urbains, essai d'analyse. Grenoble. ATP socio-économie des transports, mars 1974, p.38.

concordent pas: les communautés urbaines sont créées en 1966, et l'on voit mal pourquoi il aurait fallu attendre 7 ans pour adapter la notion de périmètre urbain à leurs limites territoriales. En fait, l'évolution du territoire juridique apparaît indissociable des outils financiers qui vont assurer la relance des transports urbains. L'instauration du versement-transport dans les villes de province à partir de 1973, taxe qui ne peut pas être perçue sur des fragments de communes en redéfinition constante en fonction de l'évolution de l'urbanisation, entraîne une modification du périmètre urbain de manière à ce qu'il coïncide avec les contours géographiques des communes.

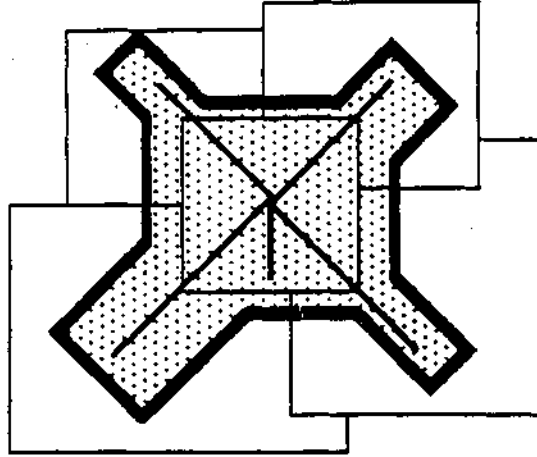
L'identification du périmètre des transports urbains avec des limites administratives existantes favorise une intensification de l'organisation d'une coopération intercommunale sur le thème des transports urbains en remettant théoriquement en question la position de la commune-centre comme seule organisatrice du réseau, si celui-ci déborde ses frontières. Dans ce cas, deux possibilités sont envisageables (voir carte p.99):

- soit l'autorité organisatrice reste communale: alors, les extensions du réseau dans les communes voisines font l'objet de contrats spécifiques entre collectivités. Ils visent à faire prendre en charge les déficits d'exploitation engendrés par les extensions de lignes du réseau urbain par chacune des communes concernées; dans ce cas, celles-ci ne bénéficient pas du versement-transport. Cette configuration, si elle est encore loin d'être négligeable, se retrouve surtout dans les petites agglomérations. Sur les 65 autorités organisatrices communales recensées en 1983 par le CETUR, 21 (soit le tiers) avaient un réseau de transport urbain s'étendant sur plusieurs collectivités.

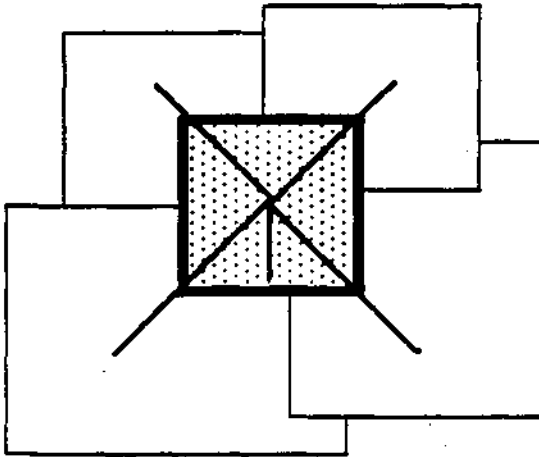
- soit l'autorité organisatrice devient intercommunale ce qui, nous l'avons vu, constitue la grande majorité des cas pour les agglomérations de plus de 100.000 habitants. Alors, les collectivités périphériques demandent une amélioration de la desserte de leur territoire par le réseau urbain, et cela d'autant plus facilement qu'elles participent au financement du réseau par l'intermédiaire du versement-transport.

EVOLUTION DES PERIMETRES DES TRANSPORTS URBAINS ET INTERCOMMUNALITE

**Périmètre Urbain,
définition de 1949.**

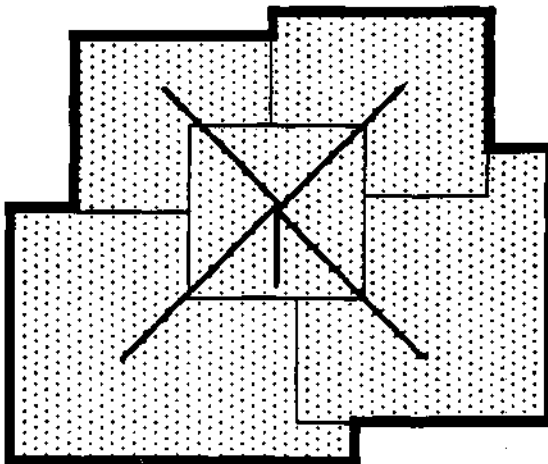


**Périmètre des
Transports Urbains,
définition de 1973.**



1er cas:




Le Périmètre des Transports Urbains est limité au territoire d'une autorité organisatrice qui reste communale.



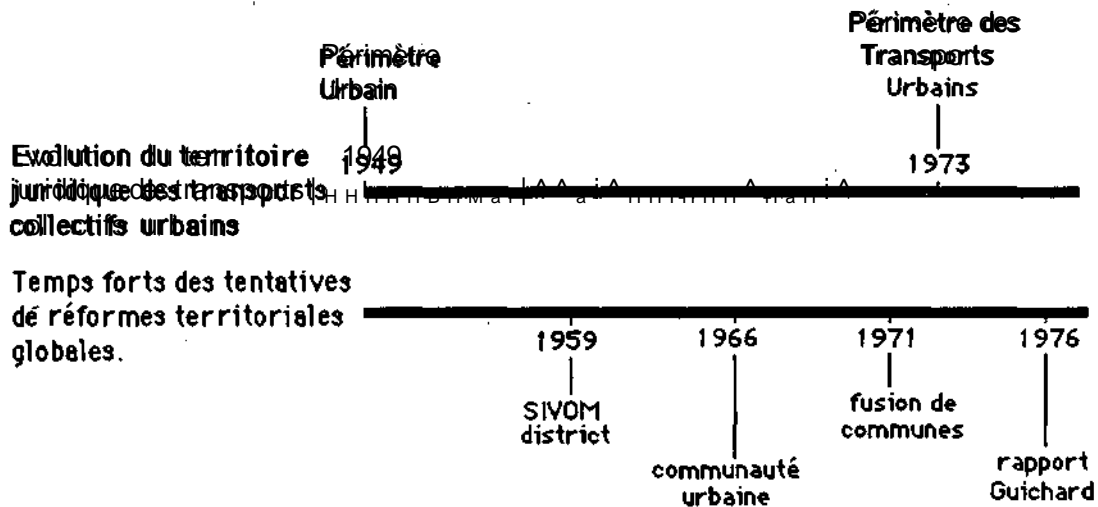
2ème cas:

Le Périmètre des Transports Urbains englobe le territoire de toutes les collectivités desservies par le réseau urbain; l'autorité organisatrice devient intercommunale.

Légende:

-  Périmètre des Transports urbains
-  Limites communales
-  Ligne de transport urbain

Si le territoire juridique défini en 1973 tend à faciliter la coopération intercommunale, il convient de remarquer que sa mise en place n'intervient pas au moment des grandes tentatives de réformes territoriales:



Ce schéma montre bien que les transports urbains évoluent dans le cadre d'une logique sectorielle, ceci pouvant apparaître comme un élément d'explication du nombre d'organismes intercommunaux monovalents (SIVU) qui en ont la charge.

3) Le système financier: le rôle du versement-transport sur l'intercommunalité.

Les outils financiers mobilisés pour la relance des transports collectifs urbains dans les années 70 sont multiples ¹, mais

¹ Les ressources développées par l'Etat, qu'elles prennent la forme de subventions ou de prêts ne concernent que l'investissement (Il n'y a qu'en Région Parisienne que l'Etat intervient directement dans la couverture des déficits d'exploitation):

- Contrats de Développement entre l'Etat et les collectivités locales à partir de 1976; remplacés en 1986 par les Contrats de Productivité (financement de Systèmes d'Aide à l'Exploitation, à l'Information et d'aménagements de voirie pour améliorer la vitesse commerciale des autobus)

- Subvention pour le financement d'"axes lourds" prévus par la circulaire du 3 février 1978

- Subvention pour des investissements plus légers (type couloirs réservés ou aménagement de carrefours) au titre des plans de circulation,

- Subventionnement des études menées dans le cadre des Plans de Déplacement Urbains à partir de 1982

l'originalité du système français réside incontestablement dans la mise en place d'une ressource décentralisée: le versement-transport, à l'échelle des autorités organisatrices des transports urbains, leur permettant d'intervenir à la fois sur l'investissement et le fonctionnement des services.

Inséparable de la redéfinition des formes du territoire juridique, le versement-transport a joué un rôle essentiel dans le développement de l'intercommunalité dans la mesure où l'Etat a subordonné la perception de cette taxe par les autorités organisatrices de transport à des seuils démographiques.

3.H 1971/73. L'influence limitée du versement-transport sur l'intercommunalité dans la période de sa mise en place dans les grandes agglomérations.

Créé par la loi n°71-559 du 12 juillet 1971, pour la Région Parisienne, avec un objectif avoué d'Aménagement du Territoire (desserrement des industries en banlieue ¹) mais plus certainement pour des raisons politiques (tenter de désamorcer la vague de conflits sociaux dont les revendications s'appuyaient sur le coût et la qualité des transports publics ²), le versement-transport est une taxe sur les salaires, payée par les employeurs de plus de 9 salariés

- Prêts bonifiés accordés par l'intermédiaire du FDES pour l'acquisition de matériel roulant et la réalisation d'équipements fixes pour les réseaux de transports urbains.

¹ J.CHABAN-DELMAS alors Premier Ministre justifiait ainsi le versement-transport: "... il vous a déjà été indiqué combien le gouvernement attachait de prix au développement des emplois en banlieue: c'est de toute première urgence car il est certain que la création d'un emploi en banlieue évite en moyenne une heure de transport ... J.O Déb. A.N. 1ère séance du 25 mai 1971, p.2029.

² C.NAPOLEON et J.C.ZIV rappellent qu'"En 1970, le président G.POMPIDOU déclare en conseil des ministres que la situation des transports en commun peut déclencher un nouveau mai 1968".

De plus, M.CASTELLS, E.CHERKI, GODARD et D.MEHL notent dans Sociologie des mouvements sociaux urbains que sur les 180 "luttés urbaines" en région parisienne entre 1968 et 1974, 60 environ concernent les transports dont 40 entre 1970 et 1971. (cité par NAPOLEON (C), ZIV (J.C), Les transports urbains, un enjeu pour les villes. Paris, Dunod, 1981, 236p).

qui, à l'origine, sont situés à Paris et dans les trois départements de la petite couronne ¹ et qui n'effectuent pas eux-mêmes le transport de leur personnel. Dès cette époque, plusieurs parlementaires ont essayé, en proposant des amendements à la loi, d'étendre le principe du versement-transport aux grandes agglomérations de province; le gouvernement les refusa alors prenant prétexte d'un manque de concertation.

Cependant, la politique de relance des transports collectifs urbains traditionnels va amener le gouvernement, poussé par l'Association des Maires de France, à étendre, à travers la loi n°73-640 du 11 juillet 1973, le versement-transport aux agglomérations de province dont le périmètre des transports urbains englobe plus de 300.000 habitants. La question intercommunale est alors directement soulevée puisque la circulaire n°74-40 du 20 mars 1974 mentionne que "les communes dont les problèmes de transports débordent le plus souvent leur cadre territorial sont incitées à se grouper au sein d'un établissement public compétent en matière de transports urbains de façon à atteindre le seuil fixé". Dès 1974, 7 autorités organisatrices mettront en place le versement-transport (Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Strasbourg, Grenoble, Nice), mais sans qu'il influe sur la géographie du territoire des autorités organisatrices.

3.2) 1974/1982: Le versement-transport comme vecteur de la coopération intercommunale.

Pour les élus locaux, le seuil de population imposé pour pouvoir bénéficier de cette taxe est jugé trop élevé et lors du Congrès de Toulouse (10 et 11 octobre 1974), organisé par l'Association des Maires de France, ils réclament son abaissement. G.NEVACHE déclarait alors: "Bien que les villes situées juste au-dessous de la barre aient été incitées à se regrouper avec leurs communes périphériques pour pouvoir instituer cette taxe, il n'en demeure pas moins que les agglomérations comprises entre

¹ Il s'agit des Hauts de Seine, de la Seine St Denis et du Val de Marne.

100.000 et 300.000 habitants vivent de façon tout aussi cruciale le problème de l'organisation de leurs réseaux de transport" ¹. La revendication des élus sera entendue par l'Etat; elle donnera lieu au décret n°74-933 du 7 novembre 1974 qui permet aux autorités organisatrices responsables de Périmètre des Transports Urbains comprenant plus de 100.000 habitants d'instaurer le versement transport.

Entre 1975 et 1982, 44 autorités organisatrices votent la mise en place de cette taxe dans leur agglomération. Mais pour 18 d'entrés elles, un organisme intercommunal s'est avéré obligatoire dans la mesure où la commune-centre ne réunissait pas à elle seule 100.000 habitants. Toutes ces villes créent après 1974 un périmètre des transports urbains intercommunal. Plusieurs configurations locales sont alors possibles:

- celle d'autorités organisatrices communales de moins de 100.000 habitants qui, pour percevoir le versement-transport, s'associent à des collectivités voisines dans le cadre d'un SIVU.

Annecy, Avignon, Cannes, Pau et Valence sont dans ce cas. Le rôle du versement-transport apparaît alors d'autant plus déterminant dans les associations que celles-ci arrivent juste au seuil des 100.000 habitants alors que les agglomérations définies par l'INSEE sont plus vastes (à l'exception de Valence) ² et auraient pu donner naissance à des organismes géographiquement plus étendus.

Valenciennes et Thionville offrent également des exemples de collectivités où des regroupements monovalents ont été établis dans le but de permettre une instauration du versement-transport. Mais

¹ Association des Maires de France, Commission des Communes Urbaines. "Colloque de Toulouse, pour une politique des transports urbains". Départements et communes, nov 1974. p.3 à 5.

² Agglomération INSEE (1975) Autorité organisatrice

Cannes	23 communes (255.089 hab.)	2 communes (104.995 hab.)
Avignon	12 communes (162.562 hab.)	5 communes (101.215 hab.)
Pau	13 communes (126.859 hab.)	8 communes (102.140 hab.)*
Annecy	9 communes (103.543 hab.)	6 communes (101.000 hab.)*
Valence	5 communes (104.330 hab.)	5 communes (104.330 hab.)

* estimation 1979.

cette fois, le seuil de population n'apparaît pas comme un guide à la configuration de l'autorité organisatrice. A Valenciennes, le SIVU (56 communes) englobe plus de 300.000 habitants et correspond à peu près au territoire de l'arrondissement administratif ¹ tandis qu'à Thionville, c'est une unité à la fois physique et humaine d'environ 200.000 habitants (répartis sur 36 communes) qui sert de référence au territoire du SIVU: la vallée de la Fensch. Dans ces deux cas, et contrairement aux précédents, le rôle des communes-centres est faible compte tenu de leur poids démographique (chacune regroupe environ 40.000 habitants) et de la structure à la fois diffuse, généralisée et multipolaire de l'urbanisation dans le nord.

- celle d'autorités organisatrices communales qui profitent de la nécessaire coopération induite par une mise en place du versement-transport pour développer une politique intercommunale d'agglomération autour de compétences multiples. C'est le cas pour les SIVOM de Boulogne/mer, Chambéry et La Rochelle.

- celle d'organismes intercommunaux à vocations multiples regroupant plus de 100.000 habitants, qui disposaient déjà d'une compétence transport mais ne l'exerçaient pas sur toutes les collectivités membres. Le versement-transport constitue alors un puissant facteur d'intégration de l'ensemble des communes (cas par exemple du SIVOM de Lorient, ou du district de Poitiers) ou d'une partie d'entre elles permettant d'atteindre le seuil de perception (communauté urbaine de Dunkerque et district de Montbéliard).

- celle d'organismes intercommunaux à vocations multiples regroupant moins de 100.000 habitants. Dans ce cas, un syndicat mixte peut être créé qui associe l'organisme intercommunal existant et quelques communes supplémentaires. C'est le cas du district de Bayonne (98.000 habitants). Pour percevoir le versement-transport, il s'est associé aux communes de Boucau, Tarnos et St Pierre d'Irube dans un syndicat mixte à vocation unique rassemblant 104.000 habitants.

¹ voir DELMAS (J.L), DEA cité, 1987.

Cependant, le rôle du versement-transport dans la constitution ou la modification d'organismes intercommunaux ne se limite pas aux cas où la commune-centre ne peut à elle seule atteindre le seuil des 100.000 habitants. Ainsi, entre 1975 et 1982, sur les 26 autorités organisatrices dont la commune-centre compte plus de 100.000 habitants, ayant institué le versement-transport, 16 (soit 61%) se sont ouvertes à de nouvelles communes. Elle ont pu développer leur réseau de transport public urbain, et cela d'autant plus facilement que:

- a) celui-ci dépassait souvent déjà, de fait, le territoire de l'autorité organisatrice en raison de l'activité des transporteurs.
- b) le versement-transport, même s'il est difficile à faire passer auprès des entreprises locales et de leurs représentants ¹, permet de financer une politique d'extension des services, au moins dans un premier temps, sans recourir aux budgets municipaux (ou intercommunaux ²).

En abaissant le seuil de population nécessaire à la perception du versement-transport, l'un des objectifs explicites du gouvernement était de favoriser la coopération intercommunale; en 1979, lors du colloque de Fontevrault, J.le.THEULE, alors Ministre des Transports réaffirme cette position: "Le versement-transport est lié à la notion d'agglomération de plus de 100.000 habitants organisant un transport en commun. Cependant, cette expression contient pour les agglomérations plus modestes mais formant un ensemble avec d'autres villes, un moyen d'application qui n'est pas toujours utilisé". Cette intervention du Ministre répond aux revendications des élus locaux qui n'ont pas pu bénéficier de la réforme, exprimées dans le cadre de l'Association des Maires de France (puis du GART à partir de 1980). Ainsi, pour J.LARGARDE: "Il y a le cas des villes ou des petites communes à côté des villes-centres qui ne peuvent pas instituer la taxe sur les transports et où

¹ à Belfort, par exemple, le patronat local a contesté et porté devant le tribunal administratif la décision d'institution d'un même périmètre des transports urbains mis en place sur 2 départements, sur lequel allait être appliqué le versement-transport.

² pour les districts et communautés urbaines qui disposent d'une fiscalité propre.

des entreprises vont s'installer. Je pense que là, il y a un problème national qu'il faut essayer de résoudre et faire en sorte que la taxe sur les salaires soit appliquée dans toutes les villes de France, pour toutes les entreprises, quel que soit leur niveau. Il ne faut pas qu'il y ait de seuil, seuil de population, ou seuil lié au nombre de salariés" ¹.

3.3) Depuis 1983. la réforme géographique du versement-transport brise la dynamique intercommunale.

Les problèmes d'emplois qui occupent à partir du milieu des années 70 le devant de la scène politique et donnent au patronat une audience considérable amènent les observateurs ² à penser alors qu'un nouvel abaissement du seuil de perception du versement-transport paraît difficile. Pourtant, en 1981, l'arrivée de la gauche au gouvernement et l'action entreprise par C.FITERMANN au Ministère des Transports ont conduit au vote de la loi n°82-684 du 4 août 1982 qui permet désormais aux communes et établissements publics de plus 30.000 habitants d'instaurer le versement-transport s'ils le souhaitent. 80 autorités organisatrices l'ont mis en place dans leur agglomération entre 1982 et 1987 ³.

Mais dans ce nouveau contexte juridique, le rapport de la taxe à l'intercommunalité apparaît radicalement changé puisque dans la majorité des collectivités qui l'ont instituée, la commune-centre dispose maintenant à elle seule de plus de 30.000 habitants et n'est, de ce fait, plus "tributaire" de sa périphérie, même si elle peut en rester solidaire. La notion de seuil de population qui peut être interprétée comme une tutelle indirecte de l'Etat sur les collectivités

¹ intervention au colloque de Fontevrault, 1979. Lors des premières assises nationales du GART à Bordeaux en 1981, cette revendication sera renouvelée avec force: le GART "considère que la suppression du seuil de population à partir duquel le versement-transport peut-être institué reste *la priorité des priorités* puisqu'elle devrait permettre à toute collectivité ayant ou souhaitant mettre en place un réseau de transports collectifs de disposer des ressources indispensables à son fonctionnement" (cf: X. Quel avenir pour les transports collectifs urbains? Le Moniteur du 23 novembre 1981, p.63 à 65).

² voir notamment: NAPOLEON (C), ZIV (J.C), opus cité, 1981, p.174.

³ source DTT, tirée du tableau n°29 de: LEFEVRE (C), OFFNER (J.M). Les transports urbains en question. Paris, Ed Celse, 1990, p. 174.

locales est tombée avec la loi du 4 août 1982. L'échantillon des "101 réseaux de transports urbains" permet de constater l'effet de cette loi sur la coopération intercommunale:

- entre 1974 et 1982, sur les 54 autorités organisatrices qui instituent le versement-transport, 9 seulement sont des communes seules, soit 16%.

- entre 1983 et 1986, sur les 31 autorités organisatrices qui instituent le versement-transport, 14 sont communales soit près de la moitié.

Après 1982, le versement-transport" apparaît donc beaucoup moins nettement comme un facteur de développement intercommunal: on peut distinguer en fait trois types de regroupements:

- ceux situés dans des agglomérations qui sont un peu en-dessous de la barre des 100.000 habitants, où les communes-centre avaient entrepris auparavant, mais sans succès, de réunir grâce à la création d'un organisme intercommunal, la population qui permettrait à l'autorité organisatrice de mettre en place le versement-transport. Les SIVU de Bourges, Saint-Brieuc et le SIVOM de Saint-Nazaire se trouvent dans ce cas. L'abaissement du seuil de population a entraîné le regroupement de communes qui avaient déjà été sollicitées sur un programme de développement des transports publics. Les Plans de Déplacements Urbains mis en place à partir de 1982 ont alors souvent facilité l'aboutissement des démarches intercommunales dans ces agglomérations ¹.

- ceux situés dans des agglomérations plus éloignées du seuil des 100.000 habitants qui profitent de l'abaissement du seuil de population pour développer une politique de rénovation et d'extension de leur réseau dans un cadre intercommunal: les SIVU de Roanne, Montluçon, Evreux se trouvent dans ce cas.

- ceux situés dans quelques rares agglomérations où les communes-centre sont obligées de s'associer à des collectivités

¹ voir pour le cas de Saint-Brieuc, MENERAULT (P), PDU et solidarité territoriale. DEA urbanisme, Paris XII, 1986, 189 p.

périphériques pour instituer le versement-transport: c'est le cas des SIVU de Vienne et d'Aix les Bains ¹.

Les rapports entre versement-transport et intercommunalité permettent ainsi d'individualiser trois périodes distinctes en fonction des seuils de populations nécessaires à l'instauration de la taxe:

- entre 1971 et 1973, il n'y a pas de lien entre les deux éléments mais l'intérêt de la taxe pour les élus locaux amène ceux-ci à demander l'extension des possibilités de sa perception.

- entre 1974 et 1982, c'est la période où les liens sont les plus forts: le seuil encore relativement élevé défini par l'Etat pour la mise en place locale du versement-transport guide la création ou l'évolution de nombreux organismes intercommunaux.

- depuis 1983, les liens entre les deux éléments se sont distendus, le nouveau seuil démographique fixé par la législation n'apparaissant plus contraignant pour les collectivités locales.

Mais il faut remarquer que la mise en place du versement-transport peut contribuer aussi à expliquer, dans certains cas, le retrait des départements comme autorités organisatrices des transports urbains. C'est le cas, dans des contextes différents pour deux agglomérations du Nord: Maubeuge et Douai.

Pour la première, il y a concomitance de trois facteurs: modification de la forme juridique de l'autorité organisatrice (du département à un syndicat de communes), instauration du versement-transport et changement d'exploitant. Dans ce cadre, le versement-transport se présente comme un outil financier favorisant une autonomisation des communes regroupées face au département. Avant son institution, la desserte était peu développée, subordonnée à des objectifs départementaux (longue distance des lignes; espacement important des arrêts; fréquences

¹ A Vienne, le SIVU réunit 2 communes qui regroupent ensemble 33.000 habitants: à Aix les Bains, 7 communes ont dû s'associer pour atteindre 31.000 habitants.

limitées); elle correspondait davantage à un service minimum qu'à un service "commercial" ¹. Parallèlement, ce service ne coûtait pas d'argent aux communes. Cet avantage tombe avec le versement-transport qui permet d'envisager un renouvellement de l'offre. Mais dans cette perspective, les services départementaux apparaissent peu compétitifs face aux grands groupes de transports urbains consultés et l'exploitation du réseau de Maubeuge sera confiée à la SCET dès 1978. Par le versement-transport, les communes obtiennent ainsi la possibilité d'organiser leur propre service et de s'affranchir d'une intervention départementale ². Il convient alors de noter que dans ce cas, la séparation des autorités responsables des transports est totale; aucun syndicat mixte regroupant le département ³ et un syndicat intercommunal n'est envisagé en remplacement de l'ancienne organisation.

Pour Douai, la situation est différente. Un syndicat intercommunal de 18 communes est créé en 1977 qui devait initialement s'associer au département (jusqu'alors autorité organisatrice) dans un syndicat mixte. Mais une controverse sur l'organe compétent pour l'instauration et surtout l'utilisation du versement-transport allait aboutir à la séparation des partenaires. Et ce n'est qu'en 1985, après qu'un arrêt du Conseil d'Etat ait été rendu sur cette affaire que le syndicat intercommunal a pu exercer sa fonction d'autorité organisatrice des transports urbains. Débarrassé de la "tutelle" départementale, il a alors voté l'institution du versement-transport

4

¹ A Maubeuge, c'est en 1978 qu'un SIVOM devient autorité organisatrice à la place du département du Nord. Or, les statistiques recueillies par le CETUR montrent qu'entre 1975 et 1983, l'accroissement de l'offre est de 344,9% (c'est le plus élevé pour le groupe de collectivités ayant entre 100.000 et 300.000 hab. dont la croissance moyenne est de 94,9%). Cette offre, exprimée en km/an/hab. reste pourtant en 1983 inférieure à la moyenne du groupe de référence: 19 km/an/hab. à Maubeuge contre 23,4 km/an/hab. en moyenne; c'est dire la faiblesse du réseau départemental initial.

(sources statistiques: CETUR/DTT. 101 réseaux urbains de transports collectifs. Evolution 1975/83 et situation 1983. Paris 1985, 48p. - GART. Annuaire. 1990).

² voir également l'exemple de Tours en troisième partie.

³ alors que dans le département du Nord, il existait déjà deux syndicats mixtes: l'un à Dunkerque, l'autre à Lille.

⁴ A Douai, entre 1985 et 1990, les services de transports offerts à la population ont plus que doublé passant de 8,1 km/hab./an à 17,2 km/hab./an

Pourtant, le versement-transport comme élément explicatif du retrait du département dans l'organisation des transports urbains reste un facteur circonstanciel car les trois autres autorités organisatrices communales ou intercommunales créées en remplacement des départements depuis 1975 n'ont pas instauré cette taxe (communauté urbaine du Creusot/Montceau-les-Mines, communes de Charleville-Mézières et de Saint-Malo). Le changement de statut juridique et de territorialité montre alors la volonté des collectivités urbaines d'affirmer leur pouvoir sur le service, même si celui-ci reste effectué par une régie départementale comme au Creusot et à Charleville-Mézières ¹.

4. L'influence de l'urbanisation sur le développement de l'intercommunalité.

A.DOURADO ² met en avant le rôle de la croissance urbaine comme facteur explicatif déterminant de l'intercommunalité en matière de transports collectifs urbains. Mais dans ce cas, comment expliquer que la période de forte croissance urbaine entre 1954 et 1968 n'ait pas entraîné la constitution de nombreux regroupements de communes pour gérer les transports publics, alors que les outils juridiques se mettaient en place (SIVOM et districts dès 1959)? Il faut attendre les années 70 pour que ces regroupements se constituent, précisément quand la croissance urbaine se ralentit, même si l'extension spatiale des agglomérations se poursuit. Pour cette raison, il ne semble pas que l'on puisse faire de la croissance urbaine un facteur premier du développement de l'intercommunalité. Pour autant, son rôle dans l'évolution des réseaux n'est pas négligeable.

¹ A Charleville-Mézières, la volonté d'offrir un service de transport mieux adapté a amené la municipalité à passer en 1989 un contrat d'assistance technique avec Transexel.

A Saint-Malo, c'est une régie municipale qui a été créée pour assurer le service de transports urbains.

En 1983, plus aucun département n'était autorité organisatrice de transports urbains.

² DOURADO (A), Les rapports entre le financement et l'organisation des transports collectifs urbains en France: le cas du versement-transport. DEA ENPC, Paris XII, Paris I, 1987, 86p.

A travers l'exemple de Caen, qui est l'une des premières agglomérations à avoir mis en place une politique volontariste de développement de l'offre, nous voudrions montrer que localement, l'intercommunalité ne peut être comprise qu'au travers d'un système territorial combinant trois éléments aux temporalités différentes:

- le territoire géographique de l'agglomération (défini par l'INSEE).
- le territoire technique comprenant les communes desservies par le réseau.
- le territoire politique de l'autorité organisatrice qui correspond au Périmètre des Transports Urbains formé de la commune ou de l'organisme intercommunal compétent en matière de transports collectifs.

4.1) Avant 1972. à la croissance urbaine répond une stagnation du réseau (voir carte p.112. figure 1).

En 1968, l'INSEE définit à Caen une unité urbaine de 14 communes dont les limites ne sont pas modifiées par le recensement de 1975 ¹. Cette agglomération est l'une de celles qui, en France, ont connu entre 1954 et 1968 la plus vive croissance démographique (+37%). Cette dernière se poursuit à un rythme soutenu entre 1968 et 1975 mais cette fois, la croissance est moins le fait de Caen que des communes périphériques ². L'évolution démographique est à relier directement avec la politique de "décentralisation" industrielle menée par le gouvernement à cette époque ³.

¹ sur le thème de la croissance urbaine, on peut se reporter à: DDE du Calvados, Evolution démographique et planification urbaine. Décembre 1983.

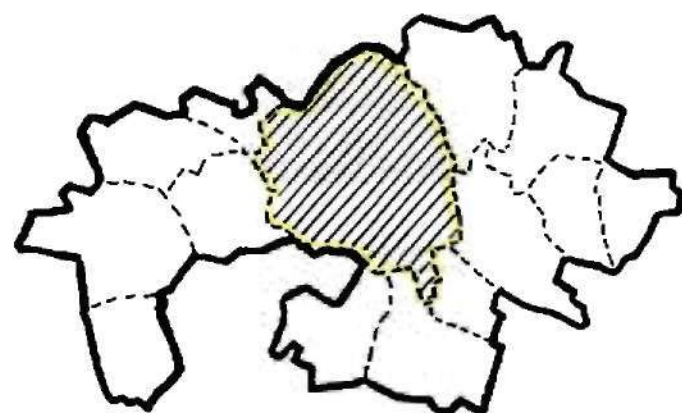
² Alors que la population de Caen s'était accrue de plus de 20% entre 1962 et 1968; sa croissance devient inférieure à 9% entre 1968 et 1975. Mais au cours de cette dernière période intercensitaire, les communes d'Hérouville-St-Clair, Iffs, Cormelles le Royal, St-Germain la Blanche Herbe, Epron voient leur nombre d'habitants plus que doubler.

³ Sur l'évolution urbaine, on peut se reporter notamment à: FREMONT (A), Normandie. Paris, Flammarion, coll. Atlas et géographie de la France moderne, 1977, 288p.

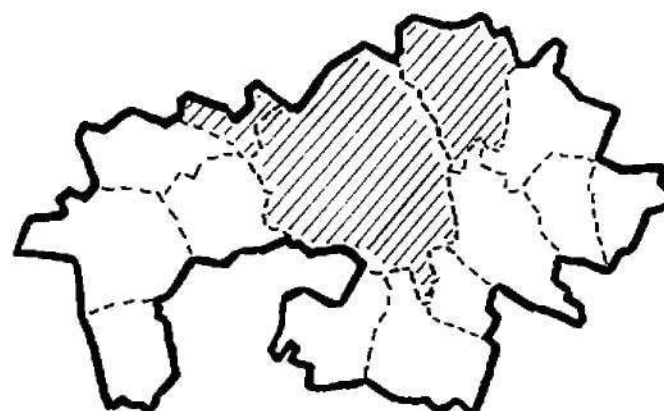
L'EVOLUTION DES TERRITOIRES DE L'AGGLOMERATION, DE L'AUTORITE ORGANISATRICE ET DU RESEAU DE TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS:

L'EXEMPLE DE CAEN.

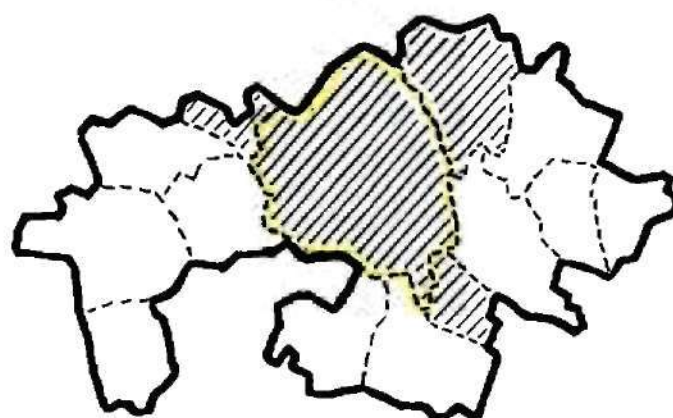
a) Situation en 1972:



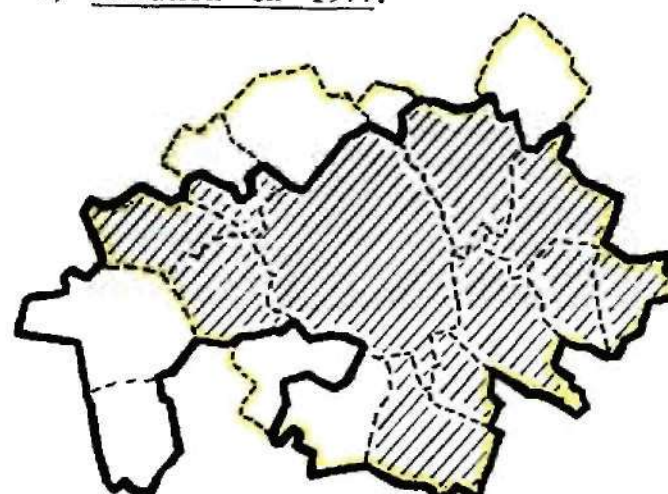
b) Situation en 1973:



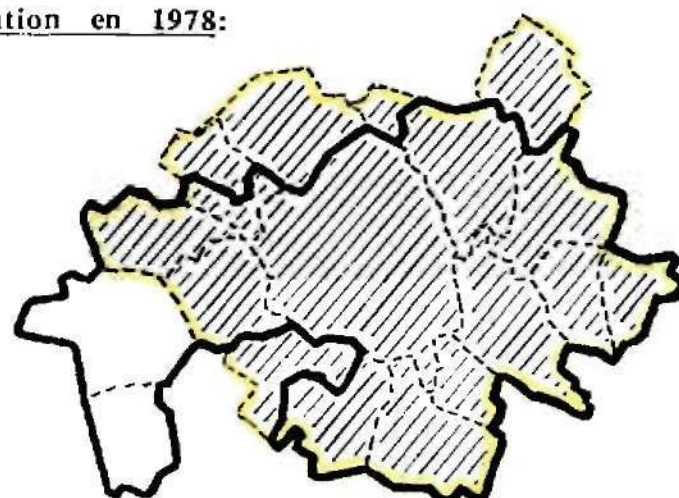
c) Situation en 1974:



d) Situation en 1977:

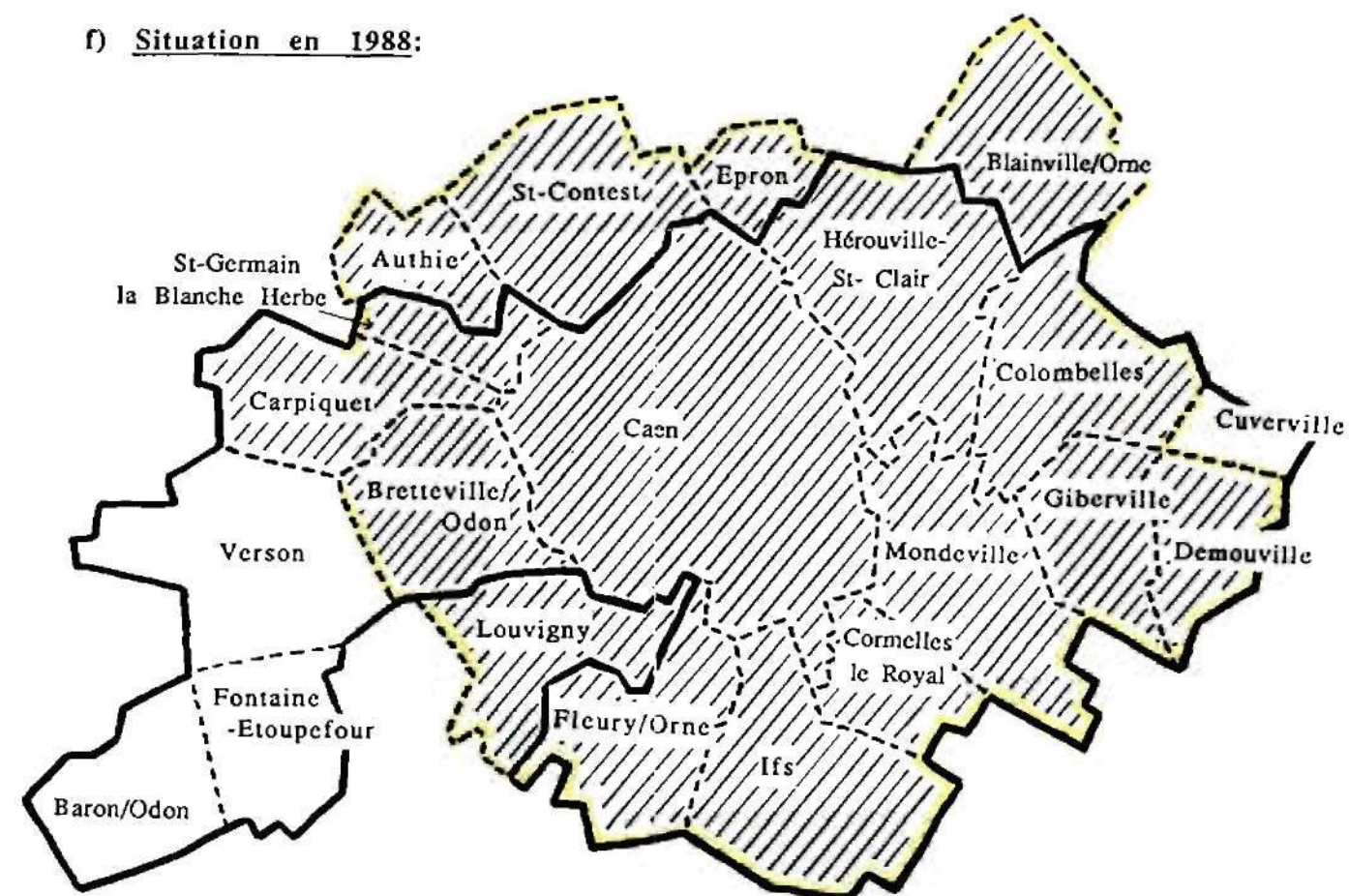


e) Situation en 1978:



Echelle: 1/200.000 ème 0 4 km

f) Situation en 1988:



Echelle: 1/100.000 ème 0 2 Km

Légende:

- Territoire de l'agglomération INSEE
- Territoire de l'autorité organisatrice (PTU)
- Territoire du réseau de transports collectifs urbains
- Limite communale

Parallèlement, jusqu'en 1972, le réseau de transports collectifs reste cantonné dans les limites de la ville-centre. Une étude réalisée par l'APUR montre qu'en 1969, les Transports Collectifs Canneais se caractérisent à la fois par la faiblesse de l'offre et par celle de l'usage ¹. L'autorité organisatrice communale n'intervient guère dans l'organisation du réseau ² géré par le groupe Transexel dans le cadre d'un contrat aux risques et périls.

La forte croissance démographique mise en parallèle avec le faible intérêt porté par la collectivité à des transports collectifs aux performances médiocres montre que l'urbanisation ne peut être prise comme facteur premier dans l'extension du réseau.

4.2) De 1972 à 1976. une forte croissance urbaine n'entraîne que de modestes extensions du réseau (voir carte p.112. figures 2 et 3).

La volonté locale de développer l'offre en transports urbains débute en 1972, elle est donc antérieure aux possibilités d'instauration du versement-transport (1974). A cette époque, l'exploitant réalise une première restructuration du réseau, transformant les lignes radiales en diamétrales. Le temps gagné sur leur parcours permet alors d'envisager l'extension des lignes à d'autres communes ³. Par ces premières améliorations, l'exploitant a su intéresser les collectivités au développement des transports publics, et favoriser une dynamique intercommunale sur ce thème. De ce point de vue, il est significatif de constater qu'entre 1973 et 1977, le territoire du réseau est plus vaste que celui de l'autorité organisatrice, ce que l'on peut tenir pour un indicateur du rôle du transporteur dans la dynamique intercommunale, celui-ci cherchant

¹ APUR, Etude des réseaux de transport en commun de surface dans les grandes agglomérations françaises. Paris, ATP socio-économie des transports, oct 1975, 134p.

² Elle participe cependant à la couverture du déficit du réseau par une subvention octroyée à l'exploitant au titre de compensation pour moins value de recettes.

³ voir: CTAC, Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'Agglomération Caennaise. Les transports urbains de l'agglomération caennaise. 1979.

à orienter l'extension du Périmètre des Transports Urbains de manière à obtenir la maîtrise du réseau sur l'ensemble de ce territoire. Cependant, jusqu'en 1977, l'extension spatiale du réseau reste bien modeste en regard du territoire de l'agglomération. En 1973, seules deux communes sont concernées: Hérouville et St-Germain la Blanche Herbe qui connaissent une très forte croissance démographique; en 1974, Cormelles le Royal est également desservie. Si Hérouville regroupe près de 24.000 habitants, et constitue par sa population, la seconde commune de l'agglomération, Saint-Germain (1300 habitants) et Cormelles (3000 habitants) sont beaucoup plus petites. Parallèlement, l'organisation des transports en commun, reflète la coupure entre Caen et les banlieues ouvrières traditionnelles de l'Est qu'elle a toujours voulu ignorer et qui se sont développées dès 1910 autour de Mondeville (9.000 habitants), Colombelle (3600 habitants) et Giberville (3500 habitants) ¹. L'évolution du réseau n'apparaît donc guère à cette époque dictée par la détermination d'une quelconque "logique d'agglomération".

Pendant cette période, le territoire de l'autorité organisatrice reste communal, mais les jalons d'une organisation intercommunale sont posés avec la constitution d'un syndicat d'étude pour le Plan de Transport constitué en 1972. Transexel joue un rôle important dans l'animation de cette organisation en réalisant, par l'intermédiaire de son bureau d'études national (ECT), une bonne partie des travaux alors que les services extérieurs de l'Etat (CETE) auront en revanche du mal à s'y insérer et devront pour cela agiter l'incitation de la subvention ². Par ailleurs, les liens entre la ville de Caen et l'exploitant du réseau se resserrent dès 1973 comme le montre

¹ voir: LACOSTE (Y), Géopolitique des régions françaises. t2. Paris, Fayard, 1986, p.163 à 183.

² voir: BENUSIGLIO (D), BUREL (Bt. Etude exploratoire des rapports entre les structures juridiques et fonctionnelles et les conduites innovatrices dans une organisation de transports en commun: le cas de Transexel. Paris, ATP socio-économie des transports, Sept.1975, p.148.

l'évolution des relations juridiques entre les partenaires: le contrat aux risques et périls est remplacé par une gérance ¹.

4.3) Depuis 1976. la croissance urbaine ralentit mais le réseau se développe sur un territoire différent de celui de l'agglomération INSEE (voir carte p.112. figures 4.5 et 6).

La période intercensitaire 1975/1982 est marquée globalement par la fin de la croissance démographique (+0,6%) mais surtout par sa redistribution au sein de l'agglomération (si l'on retire Caen de l'unité urbaine, le taux d'accroissement de la population est de 10,7%). Caen et Saint-Germain perdent des habitants, Hérouville stagne, mais les communes résidentielles du sud-ouest de l'agglomération enregistrent des gains de populations importants (entre +30 et +50% à Carpiquet, Bretteville/Odon, Baron/Odon). De plus, c'est au-delà des limites de l'unité urbaine de Caen que la croissance est souvent la plus vive comme à Epron, Blainville/Orne ou Saint-Contest. Enfin, en 1982, l'unité urbaine a gagné deux communes: Cuverville à l'est et Baron/Odon au sud-ouest.

C'est dans ce contexte qu'à partir de 1977, les territoires du réseau et de l'autorité organisatrice vont rapidement s'étendre. La croissance urbaine ne peut donc apparaître comme facteur premier du développement des transports collectifs urbains; c'est avant tout le système institutionnel qui, en accordant une priorité au développement "techno-organisationnel" des transports publics urbains, et en créant les moyens financiers nécessaires à sa mise en œuvre, doit être considéré comme l'élément moteur de cette évolution.

Transexel fait de Caen l'un de ses réseaux-vitrines ². L'entreprise bénéficie du soutien de la municipalité qui lui accorde sa confiance

¹ sur l'évolution des relations contractuelles, voir: LORRAIN (D), Le secteur paramunicipal. capital et collectivités locales: les transports urbains dans les agglomérations de province. Paris, Fondation des villes, 1978, 194p.

² dès 1977, le réseau de Caen se classe parmi les premiers de sa catégorie (villes de 100.000 à 300.000 habitants) tant en ce qui concerne l'offre (25,7 km/hab./an; 3ème place) qu'en ce qui concerne la fréquentation (75,7 voy/hab./an; 6ème place) (source DTT). Il reste aujourd'hui encore parmi les

et de l'appui des services techniques de la ville ¹. Le versement-transport est institué le 1er juin 1975; il permet d'accroître l'offre de façon significative ² tout en repoussant la question des déficits d'exploitation. Deux contrats de développement sont signés avec l'Etat: l'un en 1977 (pour la période 1977/1981), l'autre en 1984 (pour la période 1984/86), témoignant ainsi de l'accrochage des problématiques nationales et locales. De cette conjoncture résulte une extension du territoire du réseau: 11 communes sont desservies en 1977; elles sont toutes comprises dans l'agglomération INSEE qui est plus large. Cette même année, le territoire de l'autorité organisatrice est modifié: un périmètre des transports urbains de 17 communes est créé; elles s'associent au département dans le cadre d'un syndicat mixte. Cette organisation ne sera plus retouchée ultérieurement. L'année suivante, les 17 communes sont desservies par le réseau de transports urbains, mais il faut remarquer que 4 débordent des limites de l'unité urbaine (Authie, Saint-Contest, Epron et Blainville) tandis que 2 communes lui appartenant ne sont toujours pas desservies (Verson et Fontaine-Etoupefour). Depuis cette date, le nombre de communes parcourues par le réseau urbain n'a pas varié, alors que 2 communes supplémentaires entraient dans la définition 1982 de l'agglomération INSEE (Cuverville et Baron/Odon).

La comparaison des différences entre l'extension du territoire de l'autorité organisatrice intercommunale (qui s'identifie alors à celui du réseau) et du territoire de l'agglomération INSEE est intéressante. Alors que le premier apparaît centré sur Caen, le second s'étend plutôt le long d'un axe est-ouest. Deux éléments peuvent expliquer ces configurations distinctes: l'un technique, l'autre géographique. Nous les aborderons à partir de deux exemples: celui de Saint-Contest qui appartient au Périmètre des

plus performants de France (1989: 35 km/hab./an; 117 voy/hab./an) (source GART).

¹ Mr DAUXERRE, Directeur des Services Techniques de Caen a rappelé la confiance qu'il accordait à l'entreprise transexel lors du colloque tenu à l'ENPC sur le thème: Génie urbain: quels marchés pour quelles entreprises. 1987.

² exprimée en km/hab./an, l'offre passe de 16,1 en 1975 à 22,6 en 1976 (source DTT).

Transports Urbains mais non à l'unité urbaine, et celui de Fontaine-Etoupefour qui se trouve dans la situation inverse. Il s'agit de petites communes comparables par leurs populations puisqu'elles regroupent chacune 1100 habitants.

- Sur un plan technique, les lignes urbaines traversant Caen ne doivent pas être trop étirées. En effet, sur des parcours longs, la fréquence des arrêts augmente le temps de trajet qui devient alors dissuasif pour l'usager. Or, sur un parcours radial, si Saint-Contest se situe à environ 5 km du centre de Caen, la distance entre Fontaine-Etoupefour et Caen est pratiquement double ce qui constitue pour cette commune un handicap à sa desserte par les transports collectifs.

- Sur le plan géographique, l'organisation urbaine des deux communes est radicalement opposée (voir carte p.118). Le tissu urbain de Saint-Contest n'offre pas de continuité directe avec Caen. Cette commune, située sur la plaine de Caen, se caractérise par son habitat concentré en deux points: le bourg proprement dit et le hameau du Buron. Ici, pas de morcellement des riches terres agricoles, pas de mitage de l'espace rural. Cette concentration spatiale de la population est favorable à une desserte par les transports en commun.

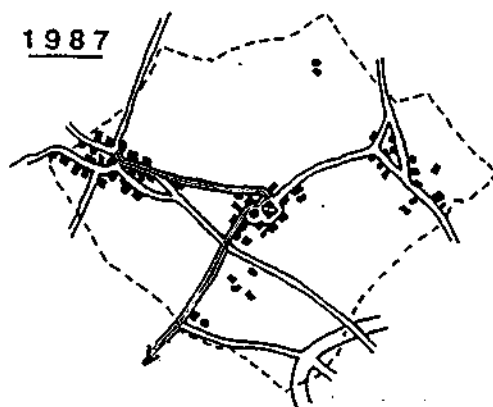
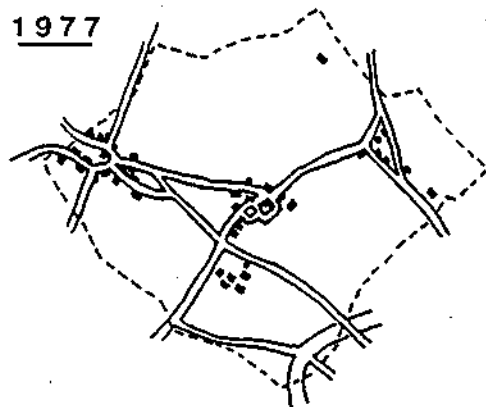
A Fontaine-Etoupefour, au contraire, les pavillons pour classes aisées et moyennes s'étalent le long du coteau de manière à bénéficier du site de la vallée de l'Odon. Mais cet habitat en chapelet apparaît difficilement compatible avec une desserte par les moyens classiques de transports publics urbains. De ce fait, même si elle fait partie de l'agglomération INSEE en raison de la continuité spatiale des constructions, Fontaine-Etoupefour reste extérieure au Périmètre des Transports Urbains.

Ainsi, le territoire du réseau qui s'identifie depuis 1978 avec le territoire intercommunal de l'autorité organisatrice tient compte d'une certaine logique d'agglomération, mais celle-ci n'est pas identique à celle de l'INSEE dont la définition peut s'appliquer davantage à des formes de développement étalées induites par le recours à la voiture particulière.

DYNAMIQUES URBAINES ET DESSERTE EN TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS

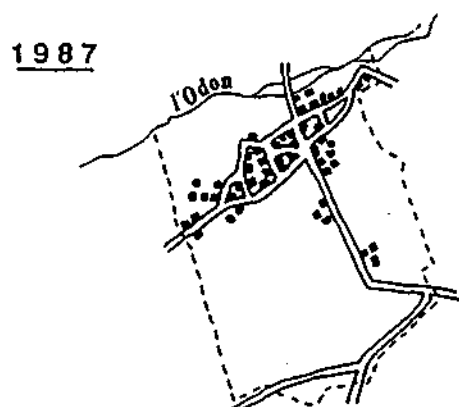
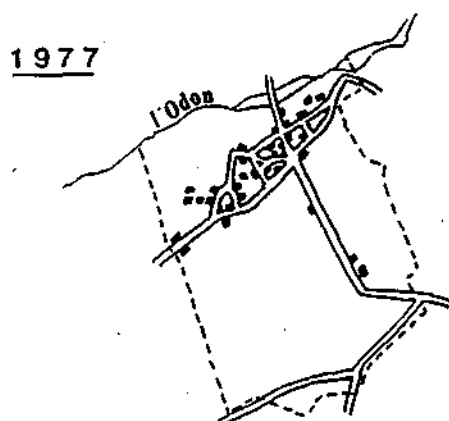
a) Saint-Contest:

Densification des noyaux existants et desserte en transports collectifs urbains:



b) Fontaine-Etoupefour:

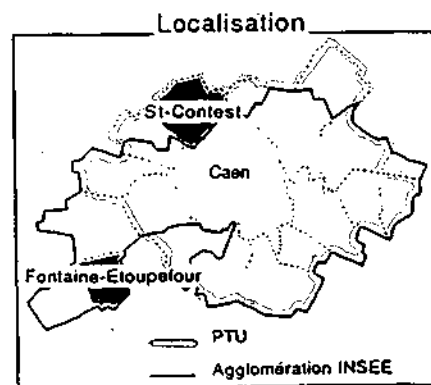
Croissance en chapelet et absence de desserte en transports collectifs urbains:



Légende:

- Habitation
- == Voirie
- Ligne de transport collectif urbain
- Limite communale

Echelle: 1/100.000ème 0 2Km



D'une manière générale, cette situation met l'accent sur la difficulté à déterminer un cadre géographique pertinent pour une autorité urbaine chargée des déplacements telle que le GART la revendique. Cet exemple montre en effet que ce n'est pas uniquement la préservation des équilibres politiques comme J.L.DELMAS ¹ l'a souligné qui est en cause. Aussi, la légitimité d'une autorité dont le territoire serait seulement "matérialisé par le secteur géographique pris en compte pour la gestion des actuels réseaux de transports en commun" ² paraît fragile.

Au terme de cette exploration du paysage intercommunal des transports collectifs urbains, on peut constater qu'il s'agit bien du support territorial privilégié de la gestion de ces réseaux. Mais son analyse révèle un objet complexe. Il n'est pas déterminé par un seul facteur mais par un ensemble de variables en interaction formant système: l'évolution politico-institutionnelle (nationale et locale), les outils juridiques et financiers qu'elle génère, la croissance et la forme de l'urbanisation. Chacun de ces éléments dispose d'une temporalité propre. Certains agissent sur l'intercommunalité lors de phases relativement brèves, de l'ordre de la décennie comme le choix de la solution "techno-organisationnelle" sur le plan institutionnel (1974/85) ou le rôle du versement-transport sur le plan financier (1974/82); d'autres, au contraire, jouent sur le long terme et n'ont pas d'effet direct sur l'intercommunalité mais interviennent à posteriori, en tant que catalyseur d'une dynamique favorable aux regroupements de communes. C'est le cas de la croissance urbaine qui, dans la période de forte expansion des années 60 au début des années 70, ne provoque pas de profonds remodelages dans l'organisation de la gestion territoriale des réseaux de transports publics.

¹ DELMAS (J.L), D'une autorité organisatrice des transports urbains vers une autorité d'agglomération pour l'organisation des déplacements. DE A ENPC, Paris XII, Paris I, 1987, 101p.

² GART, Circulez SVP! Paris, GART, 1986, 127p.

A partir de cette grille de lecture de l'intercommunalité dans les transports en commun, on peut chercher à établir une comparaison avec la voirie en reprenant les grandes questions qui ont soutenu ce chapitre: en milieu urbain, quelle est l'importance et la forme de l'intercommunalité pour la voirie? Quelle est son rapport à l'urbanisation? Les éléments institutionnels, juridiques et financiers qui ont joué dans un sens favorable à la constitution d'organismes intercommunaux chargés des transports collectifs ont-ils eu un rôle similaire en matière de voirie? Si ce n'est pas le cas, comment expliciter les différences constatées?

Chapitre 2: Bilan et interprétation de l'intercommunalité dans les réseaux de voirie en milieu urbain.

I) Etat des lieux et évolution de l'intercommunalité dans la voirie en milieu urbain.

I) Les problèmes posés par les sources d'informations disponibles.

Les sources d'informations disponibles émanent essentiellement du Ministère de l'Intérieur qui effectue périodiquement des enquêtes globales sur le nombre et les formes juridiques des organismes intercommunaux. Les différents comptes rendus qui s'y rapportent nous permettent de dresser le tableau suivant:

Organismes intercommunaux ayant une compétence voirie

	SIVU	SIVOM	district	communauté urbaine	total
1962	466	?	3		
1971	541	797	?	8	
1975	511	1225	95	9.	1840
1980	459	1210	78	9	1756
1988	355	1006	69	9	1439

Source: Ministère de l'intérieur.

Ces quelques données, même si elles restent fragmentaires sont particulièrement intéressantes dans la mesure où elles semblent contredire notre postulat de départ sur la faiblesse de l'intercommunalité en matière de voirie dans les villes.

Elles montrent tout d'abord que cette compétence, sur l'ensemble de l'hexagone, apparaît fortement représentée à l'intérieur des organismes intercommunaux. Cependant, il convient

d'apporter immédiatement une nuance à ce constat en fonction des catégories juridiques. En effet, en 1988, comparée à l'ensemble des principales compétences exercées ¹, la voirie ne représente que 2,75% des SIVU alors qu'elle fait partie de 41,8% des districts et de 43,9% des SIVOM ². Or, si les SIVU exercent effectivement l'activité qui les caractérise, il n'en va pas de même pour les SIVOM et les districts qui bien souvent, soit en exercent seulement quelques unes, soit n'en exercent aucunes ³. Et le faible nombre des SIVU compétents en matière de voirie en regard du total des organismes intercommunaux existants sous cette forme juridique amène à penser que dans de nombreux cas, la voirie reste une compétence de principe dans les SIVOM et les districts; ceci paraît d'ailleurs confirmé par la diminution du nombre d'organismes intercommunaux responsables de la voirie, toutes catégories confondues.

Cette baisse constitue le deuxième point important que soulève l'examen des données ministérielles. Elle intervient dès 1971 pour les SIVU, mais se retrouve de manière générale au niveau des autres formes d'intercommunalité à partir de 1976 (à l'exception des communautés urbaines) ⁴. Elle est d'autant plus sensible qu'elle se produit dans un contexte global de croissance du nombre des organismes intercommunaux:

¹ Ces compétences sont celles retenues par le Ministère de l'Intérieur. Il s'agit de l'eau, l'assainissement, l'hydraulique, l'énergie, la voirie, les ordures ménagères, le ramassage scolaire, les activités scolaires et périscolaires, la réalisation et la gestion d'équipements publics, le tourisme, le secours et la lutte contre l'incendie.

² Le recensement du Ministère de l'Intérieur du 1er janvier 1988 dénombrait au total: 12.907 SIVU, 2.287 SIVOM, 165 districts et 9 communautés urbaines.

³ Le Ministère de l'Intérieur estimait en 1980 que 68,9% des SIVOM et 79,5% des districts avaient une activité faible à nulle; celle-ci étant appréciée en regard des trois critères suivants:

- a) exercice d'au moins deux activités,
- b) caractère structurant des équipements entrepris,
- c) solidarité financière au moins partielle entre les communes membres du syndicat ou du district.

⁴ Mais cela peut s'expliquer par le fait que la voirie constitue une compétence obligatoire pour les communautés urbaines (voir troisième partie). De toute façon, elles ne représentent qu'un nombre de groupements très réduit.

	Nombre d'organismes intercommunaux chargés de la voirie	Nombre total d'organismes intercommunaux
1975	1840	12.605
1980	1756 (1975/80: - 4,8%)	13.800 (1975/80: +9,5%)
1988	1439 (1980/88: -22%)	15.368 (1980/88: +11,4%)

Source: Ministère de l'Intérieur

De plus, cette diminution du nombre d'organismes intercommunaux chargés de la voirie apparaît radicalement opposée à ce que nous avons pu observer pour les transports collectifs. Pour ces derniers, la logique contenue dans le réseau urbain est celle de l'extension sur un nombre toujours croissant de communes qui se regroupent pour gérer un service; dès lors, il semble bien que pour la voirie, cette logique du réseau ne semble pas jouer puisque malgré l'extension du linéaire, l'intercommunalité régresse. Dès lors, comment expliquer cette différence? N'est-ce pas précisément parce que la voirie obéit à une logique de gestion de l'espace public et non du réseau? C'est ce que nous chercherons à montrer aux travers de l'étude des facteurs explicatifs de l'intercommunalité dans la voirie.

Le troisième problème soulevé par les chiffres ministériels porte sur les territoires concernés. Toutes ces données sont valables sur l'ensemble de la France, mais elles ne permettent pas d'individualiser le milieu urbain qui seul nous intéresse ¹. Or, celui-ci ne présente-t'il pas une spécificité au regard du développement de l'intercommunalité? Deux enquêtes peuvent apporter sur ce point des compléments d'information.

¹ on peut d'ailleurs préciser que les transports collectifs urbains ne sont pas recensés par le Ministère de l'Intérieur comme faisant partie des principales compétences intercommunales malgré leur importance en milieu urbain.

Celle réalisée par l'Association des Maires de France en 1987 sur l'intercommunalité dans les agglomérations urbaines: 159 communes comprises dans 42 agglomérations y ont répondu ¹. Mais son compte-rendu précise laconiquement que "la compétence de la voirie est peu citée" ² et malgré nos demandes il ne nous a pas été possible de consulter les questionnaires exploités.

La seconde enquête a été menée par la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme en 1984 auprès de ses adhérents à l'occasion de son colloque sur le thème: "solidarités territoriales" ³. Elle apporte des renseignements plus précis. Sur les 23 agglomérations concernées (hors communautés urbaines ⁴), 7 seulement avaient créé des organismes intercommunaux ayant en charge la voirie soit 30%; parallèlement, dans 70% des cas les transports collectifs étaient gérés de façon intercommunale. Mais lorsque les compétences voirie et transports collectifs ressortissaient toutes deux dans une agglomération d'organismes intercommunaux, dans deux cas seulement, il s'agissait du même organisme (pour le SIVOM d'Orléans et le district de Nancy) auxquels on doit ajouter aujourd'hui le SIVOM de Nantes.

Ces éléments montrent d'une part que les résultats globaux obtenus par les enquêtes traitant de la France entière doivent être nuancés en fonction du contexte urbain et d'autre part que les logiques intercommunales en vigueur dans les transports collectifs et la voirie sont distinctes. Mais pour aller au-delà de ces constatations et saisir la teneur de l'intercommunalité dans la voirie, nous avons dû bâtir notre propre enquête.

¹ le taux de réponse était de 24%, 52 agglomérations comprenant 668 communes faisaient partie de l'échantillon initial.

² voir: GEINDRE (F), "La coopération intercommunale dans les agglomérations urbaines". Cahier du CNFPT n°25, La coopération intercollectivités territoriales, juin 1988, p.46 à 49.

³ FNAU, Solidarités territoriales. Strasbourg, Actes du colloque, 1984.

⁴ nous n'avons pas pris en compte les communautés urbaines car le caractère obligatoire qui s'attache à la compétence voirie fausse l'appréciation de l'intercommunalité, et cela d'autant plus que pour Lyon, Strasbourg et Bordeaux qui apparaissent dans l'enquête, il s'agit de créations d'office par l'Etat.

2) Présentation et résultats de notre enquête sur l'intercommunalité dans la voirie en milieu urbain.

2.1) Présentation de l'enquête.

Le caractère fragmenté et limité des données disponibles, leur inadaptation à notre objet d'étude nous a conduit à réaliser une enquête afin d'une part, de mieux cerner l'importance quantitative mais aussi qualitative de l'intercommunalité (Que fait-on, par exemple, dans un syndicat ayant une compétence voirie? Avec qui? Sur quelles catégories de voies?) et d'autre part, d'identifier son articulation avec le milieu urbain.

Nous avons choisi de faire porter ce travail sur les 31 unités urbaines de l'INSEE i comprenant entre 150.000 à 500.000 habitants, situées en dehors de la Région Parisienne. Deux raisons expliquent le choix de cet échantillon:

d'une part, le souci de retirer les très grandes agglomérations françaises où les formes d'intercommunalité ont souvent été imposées par l'Etat (Lyon, Lille, Bordeaux).

- d'autre part, dans une perspective comparative, c'est dans cette tranche d'agglomérations que se situe le plus fort taux d'organisations intercommunales chargées des transports collectifs: plus de 90% (seules trois agglomérations ayant des autorités organisatrices communales: Nice, Le Havre et Limoges). Cette orientation explique également pourquoi nous n'avons pas intégré l'unité urbaine de Mantes-la-Jolie (170.000 habitants), située dans la Région Parisienne.

Pour obtenir nos informations, trois sources paraissaient envisageables:

- les services techniques des communes-centres responsables de la voirie. Mais, dans l'éventualité où celles-ci ne participeraient pas à un organisme intercommunal qui comprendrait d'autres communes de l'agglomération, nos résultats risquaient d'être

définies d'après le recensement de 1982.

faussés. Il fallait donc trouver un correspondant ayant une position géographique plus large.

- les services préfectoraux qui enregistrent les actes de constitution des organismes intercommunaux. Mais nous n'aurions obtenu que des renseignements sur l'apparence de l'intercommunalité telle qu'elle est contenue dans le texte administratif.

- Les services de la Direction Départementale de l'Equipement (DDE) affectés aux travaux routiers dans un cadre territorial: les subdivisions. Elles offrent trois avantages: d'abord, celui de couvrir un nombre important de communes; ensuite, celui d'être, par leur activité, directement en contact avec les collectivités locales et de bien connaître le fonctionnement de leur service de voirie; enfin, celui de pouvoir apporter des renseignements sur ce qui est réalisé au sein des organismes intercommunaux et pas uniquement sur les compétences formelles.

Nous avons donc adressé des questionnaires ¹ (voir annexe) auprès des 67 subdivisions qui opéraient sur les 31 agglomérations concernées par notre échantillon ². 52 services ont renvoyé des réponses exploitables, soit un taux d'environ 78%. Seules deux agglomérations n'ont adressé aucune réponse: Reims et Dijon. Mais des informations recueillies par ailleurs ont permis de compléter au moins partiellement ces lacunes. Pour Reims, un travail que nous avons réalisé en 1988 sur cette agglomération nous a permis de connaître l'état de la coopération intercommunale ³: la compétence voirie du district n'est pas exercée effectivement, elle reste

¹ Ces questionnaires sont composés de huit questions fermées auxquelles s'en ajoute une se rapportant à la dénomination complète de l'organisme intercommunal; une seule était à remplir s'il n'existait aucun organisme de ce type.

L'enquête était personnalisée dans la mesure où pour chaque cas, nous mentionnions la liste des communes de l'agglomération INSEE comprise à l'intérieure de la subdivision concernée.

² Un préalable a consisté à se procurer une carte des subdivisions auprès de chaque service d'information (ou de cartographie) des 31 DDE concernées; aucune n'ayant été dressée au niveau national.

³ MENERAULT (Ph), Organisation des transports urbains et système d'expertise locale à Reims. Rapport LATTS, Sept 1988, 72p. Ce travail a été réalisé pour le compte de l'INRETS.

purement formelle. Pour Dijon, deux documents ¹ nous indiquent que le district n'exerce pas de responsabilité en matière de voirie, mais qu'il existe un SIVU compétent pour la réalisation et l'entretien des chemins communaux.

2.2) Résultats de l'enquête.

2.2.1) Nombre et répartition géographique des organismes intercommunaux chargés de la voirie en milieu urbain.

Le premier résultat obtenu tient à la confirmation de la relative faiblesse de l'intercommunalité en matière de voirie en milieu urbain. Sur les 31 agglomérations, 15 seulement font appel à des organismes intercommunaux et parmi ceux-ci 2 sont des syndicats qui se consacrent uniquement aux études (à Grenoble et à Nantes ²). Nous n'en tiendrons pas compte dans la mesure où pour les transports collectifs, nous ne nous sommes intéressés qu'à la gestion du réseau ³. Il reste donc un taux d'intercommunalité de 42%, ce qui, sans être négligeable, est nettement inférieur à ce qui a été constaté dans ces mêmes agglomérations pour les transports publics. Ce résultat tranche également fortement avec ceux obtenus pour la France entière par le Ministère de l'Intérieur et l'on peut en déduire que l'intercommunalité dans le domaine de la voirie est essentiellement un phénomène développé en milieu rural.

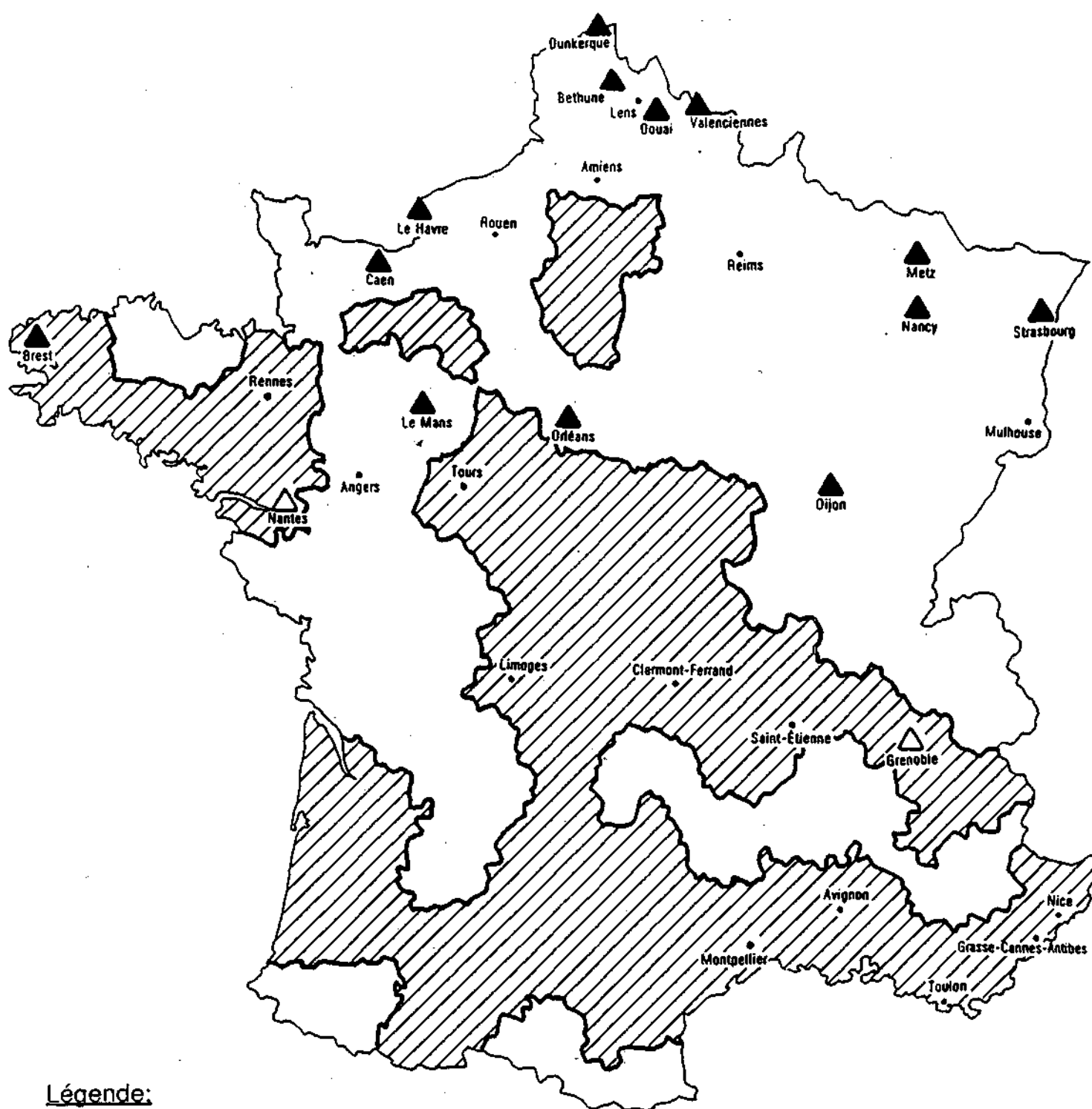
Le deuxième résultat concerne la répartition géographique des organismes intercommunaux (voir carte p.128). Par rapport à

¹ Il s'agit d'un ouvrage de CADET (J.M), CHAPUIS (R), CHARRIER (J.B), CHANEROY (A), Dijon et son agglomération. Paris, Documentation Française, coll. NED, n°4862, 1988; et surtout de l'article de BRUNO (E), "La ville et sa voirie". Revue Générale des Routes et Aérodrômes. n°655, sept. 1988.

² Le SIMAN (SIVOM) à Nantes reprend à partir de 1982, la fonction du SIVRAN (SIVU) créé en 1973 sur initiative préfectorale pour faciliter la collecte de la participation demandée aux communes dans le cadre du financement de la voirie rapide urbaine.

³ Ce parti-pris résulte en fait de la complexité de la fonction des syndicats d'études qui, dans certains cas, peuvent n'avoir pour rôle que de chercher à reporter une action dans le temps. Pour en cerner les modalités d'intervention, la méthode d'une enquête par questionnaire nous paraît alors tout à fait insuffisante; la monographie semble beaucoup plus pertinente.

VOIRIE ET INTERCOMMUNALITE
DANS LES AGGLOMERATIONS DE 150.000 A 500.000
HABITANTS.



Légende:

Organisme intercommunal compétent en matière de voirie:

▲ Réalisation / entretien.
 △ Etudes.

▨ Secteur d'opposition aux fusions de communes (1971).

Echelle: 1/5.000.000ème °

notre échantillon, tous sont situés au nord d'un axe Nantes / Dijon (à l'exception du syndicat d'études de Grenoble), et principalement dans les régions du Nord et de l'Est de la France. Cette concentration s'oppose là aussi à la plus grande diffusion de l'intercommunalité en matière de transports collectifs sur l'ensemble du territoire. Ainsi, alors qu'Avignon, Cannes, Montpellier et Toulon font parties d'organismes intercommunaux ayant en charge les transports collectifs, aucune de ces villes n'a mis en place d'organisation semblable pour la voirie. Par rapport à notre échantillon, seule Nice reste à l'écart de toute forme d'intercommunalité. Cette concentration des organismes intercommunaux compétents en matière de voirie doit être mise en relation avec la tradition solidement ancrée de "défense des libertés communales" qui touche les régions du sud, du centre et de la Bretagne. On peut ainsi remarquer qu'aucun organisme intercommunal ayant cette attribution (à l'exception de la communauté urbaine de Brest), ne se situe dans ce que l'on a appelé le "groupe du refus" ¹ qui réunit les départements où les fusions de communes avaient été massivement rejetées par les élus locaux.

2.2.2) Forme juridique des organismes intercommunaux chargés de la voirie.

Le troisième résultat de cette enquête est lié aux formes juridiques de l'intercommunalité. Si, comme pour les transports collectifs, la formule syndicale l'emporte largement (10 cas sur 15), en revanche, ce sont les SIVOM qui sont les plus nombreux: on en trouve dans 8 agglomérations ² alors que 3 seulement comptent des SIVU ³.

¹ sur cette question, voir notamment: NOVARINA (G), MARTIN (S), La décentralisation t.II. décentralisation et intercommunalité. Paris, Syros-ADELS, 250p.

² Il s'agit de Nantes (études), Grenoble (études), Valenciennes, Bethune, Le Havre, Orléans, Douai, et Caen.

³ Il s'agit de Metz, Dijon, et Le Havre. Dans cette dernière agglomération, on retrouve à la fois un SIVU et un SIVOM ayant une compétence voirie.

En dehors de ces cas, il faut remarquer que la formule districale reste très peu employée pour la voirie puisqu'elle ne concerne effectivement que Nancy alors que notre échantillon comprend 9 agglomérations ayant fondé un district ¹ (et dans 7 villes, celui-ci est responsable des transports collectifs). Ceci peut apparaître comme un premier indicateur du décalage entre voirie et milieu urbain dans la mesure où la formule districale reste liée à l'idée d'une gestion intégrée des problèmes urbains.

Il reste que notre échantillon comporte 4 communautés urbaines dont trois volontaires (Brest, Le Mans et Dunkerque) ² qui exercent leur compétence voirie. Aucune n'a encore saisi la possibilité offerte par la loi n°82-1169 du 31 décembre 1982 qui prévoit dans son article 58 que "Postérieurement à la création de la communauté urbaine ... (elle) peut transférer, en tout ou partie, aux communes membres certaines de ses compétences"; la circulaire d'application de cette loi en date du 25 février 1983 précisant que "cette faculté d'exclusion ne porte que sur un nombre limité de compétences et ne peut être utilisée que dans des conditions expressément prévues par la loi": voirie et signalisation font parties de ces compétences auxquelles la circulaire reconnaît pouvoir ne concerner qu'"un équipement ou une opération principalement destiné aux habitants d'une commune". L'idée d'une gestion de réseau n'est donc pas privilégiée par la loi qui situe la voirie dans le cadre des interventions ponctuelles qui est celui des travaux publics.

Enfin, la comparaison des organismes intercommunaux responsables de la voirie et des transports collectifs montre qu'il n'existe guère de coïncidence. Dans 4 cas seulement ³ (communautés urbaines de Brest et du Mans, district de Nancy et SIVOM d'Orléans), une même organisation regroupe ces

¹ Il s'agit de Lens, Nancy, Bethune, Rennes, Montpellier, Dijon, Reims, Angers, Metz. Nous mettons à part le district de Tours qui est purement formel.

² seule celle de Strasbourg a été instituée d'office par l'Etat.

³ sans compter les deux syndicats d'études de Nantes et Grenoble.

compétences. Cet écartement des responsabilités traduit bien la difficulté à envisager la création d'une autorité unique à l'échelle de l'agglomération chargée des déplacements.

2.23) Etendue des compétences voirie et exercice de la maîtrise d'oeuvre dans les organismes intercommunaux.

La difficulté, pour les autorités locales responsables, à aborder la voirie comme un réseau d'agglomération transparait à travers les catégories de voies concernées. Sur les 13 agglomérations ayant mis en place des organismes intercommunaux chargés de la réalisation et de l'entretien des voies, 8 possèdent une compétence exclusive sur les voies communales (Bethune, Le Havre, Dijon, Brest, Dunkerque, Le Mans, Metz et Caen); or, le réseau viaire, en milieu urbain, ne se limite pas à cette seule catégorie. D'autres axes, relevant d'autres niveaux territoriaux (le département ou l'Etat) traversent les agglomérations. Si le principe d'un réseau urbain était valorisé, un organisme intercommunal devrait avoir en charge l'ensemble de la voirie. Le fait que ce ne soit pas le cas incite à penser que des motivations distinctes de l'idée d'une gestion de réseau pousse les collectivités à se regrouper. Il nous faudra donc chercher à identifier les règles auxquelles obéissent les regroupements de communes chargés de la voirie.

Parmi notre échantillon, il n'y a que 5 cas où un organisme intercommunal intervient soit sur l'ensemble des voies toutes domanialités confondues (Strasbourg, Valenciennes, Orléans, et Douai); soit sur une voirie à laquelle on a reconnu un caractère intercommunal par sa géographie et son trafic (Nancy). Il peut être intéressant de croiser ce résultat avec les responsabilités exercées en matière de maîtrise d'oeuvre: la question que l'on peut se poser est alors: lorsque des organismes intercommunaux ont compétence sur des voies relevant de domanialités différentes n'est-ce pas les services de l'Etat qui assurent la maîtrise d'oeuvre dans la mesure où leur compétence s'étend traditionnellement aux voies les plus importantes qui relèvent des niveaux nationaux et départementaux? En fait, deux cas se présentent:

- A Orléans et Douai, la subdivision territoriale de l'Equipement assure exclusivement ou essentiellement la maîtrise d'oeuvre de l'organisme intercommunal. A Valenciennes, la DDE n'intervient pas directement. Ce sont les services techniques de chaque commune qui sont maître d'oeuvre. Cependant, presque toutes ont confié au subdivisionnaire une mission d'Aide Technique à la Gestion Communale, ce qui signifie en fait que le technicien de la DDE intervient dans le syndicat, pour le compte de chaque commune.

- A Nancy et à Strasbourg, au contraire, ce sont des services intercommunaux étoffés et à forte qualification qui assurent la maîtrise d'oeuvre, les subdivisions ayant alors un rôle mineur, voire inexistant.

Pour les agglomérations disposant d'organismes intercommunaux dont la compétence se réduit aux voies communales, on pourrait penser que des techniciens municipaux sont mieux placés pour exercer la maîtrise d'oeuvre intercommunale. En réalité, là non plus, il n'y a pas de systématisme et des situations très différentes reflètent les équilibres locaux. On peut les représenter dans le tableau suivant:

Situation \ Maître d'oeuvre					
	<u>DDE</u> STCC	<u>DDE</u>	<u>DDE</u> STI	STI DDE	STI
Monopolistique ou quasi-monopolistique		Metz Douai			Le Mans Caen
Concurrentielle	Le Havre		Béthune Dijon	Brest Dunkerque	

DDE: subdivision territoriale

STI: service technique intercommunal

STCC: service technique de la commune centre

DDE: position dominante

Ce tableau montre tout d'abord que si les situations sont diverses, elles ne concernent qu'un nombre restreint d'acteurs. Il s'agit essentiellement d'un rapport entre subdivision territoriale de l'Equipement et services techniques intercommunaux. On peut remarquer que lorsque les subdivisions jouent un rôle dominant au

sein d'un organisme intercommunal, elles interviennent souvent en marge d'autres formes intercommunales plus intégrées et mieux adaptées au milieu urbain: c'est le cas à Metz, Dijon ou Béthune où les districts ne sont pas responsables de la voirie. A l'inverse, lorsque des services techniques intercommunaux sont maître d'oeuvre c'est pratiquement toujours dans le cadre de communautés urbaines (Brest, Le Mans et Dunkerque) dont la formule juridique impose cette compétence.

La seconde constatation que permet ce tableau tient à la faiblesse de l'intervention des services techniques des communes-centres pour la maîtrise d'oeuvre des travaux des organismes intercommunaux. Le décret n°75-60 du 30 janvier 1975 prévoit effectivement que les établissements publics de coopération intercommunale peuvent faire appel "aux services techniques de l'Etat ou de toute autre collectivité publique intervenant dans le cadre de la réglementation qui leur est propre". Pourtant, dans notre échantillon, seule la ville du Havre apparaît concernée et elle se retrouve dans un cadre concurrentiel face à la DDE qui occupe une position privilégiée. Cette faiblesse de l'intervention des communes-centres peut être interprétée comme l'expression de la méfiance des collectivités périphériques qui, tout en faisant partie d'une organisation intercommunale cherchent à préserver, voire à renforcer leur autonomie. Cependant, il faut mentionner qu'en dehors d'un établissement public intercommunal, il n'est pas rare que des arrangements ponctuels, dans le cadre de conventions particulières, soient trouvés entre une commune-centre et une commune périphérique pour la réalisation de travaux de conception ou d'entretien sur cette dernière. B.BARRAQUE note ainsi que "les services techniques d'Annecy interviennent de longue date comme prestataires de services pour les communes périphériques" ¹ et J.M.BECET fait état de pratiques similaires à Besançon ². Cette forme

¹ BARRAQUE (B), Espace politique local et praticiens de l'aménagement: les services municipaux d'Annecy. Paris, ARTE, juin 1984, p.154.

² BECET (J.M), "Ville-centre et communes périphériques: un accord de coopération intercommunale inédit". Cahier du CNFPT n°25, La coopération inter-collectivités territoriales, juin 1989, p.110 à 117.

de coopération permet d'introduire l'idée qu'avec la voirie, on se situe dans une logique de travaux publics distincte de celle de la gestion d'un réseau d'agglomération.

Enfin, le secteur privé apparaît comme le grand absent de cette répartition de la maîtrise d'oeuvre voirie. Le décret n°75-60 du 30 janvier 1975 stipule que "pour la mise en oeuvre de leurs travaux neufs, de réparation ou d'entretien, les collectivités locales et les établissements publics en dépendant ... choisissent librement les prestataires de statut public ou privé compétents" (art.1), ces derniers étant "des architectes, des ingénieurs, des techniciens ou des bureaux d'études techniques à l'exclusion, lorsqu'il s'agit de travaux neufs ou de grosses réparations, des entreprises ou sociétés de travaux publics" (art.2). Pourtant, parmi les agglomérations de notre échantillon, aucun organisme intercommunal n'a confié au secteur privé la gestion de sa voirie. Celui-ci réalise la majeure partie des travaux de conception et d'entretien des chaussées, mais il intervient en tant qu'entreprise de travaux publics, sur une multitude de chantiers ponctuels de quelques centaines de mètres et non comme gestionnaire du réseau. La situation est donc radicalement différente de celle qui prévaut dans les transports collectifs où les régies constituent l'exception. Nous en chercherons les causes dans l'organisation du système institutionnel, mais on peut faire l'hypothèse que cette déficience du secteur privé est un facteur explicatif de la relative faiblesse de l'intercommunalité en matière de voirie dans les villes, dans la mesure où l'intervention des prestataires privés n'est pas limitée par des horizons communaux mais tend à favoriser, comme nous l'avons vu avec Transexel pour les transports collectifs de Caen, un expansionnisme du réseau conforme à la logique des entreprises.

2.2.4) Inscription spatiale des organismes intercommunaux en milieu urbain.

L'une des manières de répondre à la question: la voirie est-elle perçue comme un réseau urbain par ses gestionnaires? consiste à regarder l'inscription spatiale des organismes intercommunaux.

De ce point de vue, les réponses obtenues à notre questionnaire sont révélatrices.

Pour qu'une logique d'agglomération prévale, il ne faudrait pas trouver plus d'un organisme intercommunal par ville. Or, ce n'est pas le cas et cette situation est loin d'être marginale. En effet, dans 5 agglomérations sur les 13 concernées, il existe deux (Douai, Le Havre, Metz et Caen) voire trois (Valenciennes) syndicats intercommunaux compétents en matière de voirie dans la même ville. Et ce ne sont pas des organismes aux fonctions différentes (l'un par exemple compétent pour les études et l'autre pour les réalisations), mais bien des groupements de communes aux territoires distincts.

Le deuxième élément important concerne les villes-centres. En effet, dans 4 cas (Valenciennes, Douai, Dijon et Metz), celles-ci ne font pas partie de l'organisme intercommunal ce qui prouve, là encore, que ce n'est pas une logique de gestion de réseau urbain qui guide la mise en place d'organismes de coopération intercommunale chargés de la voirie. Cette constatation est importante si on la rapporte à l'idée de la "nécessité" d'une autorité urbaine chargée des déplacements intégrant une compétence voirie; car cette autorité nous semble d'autant plus difficile à mettre en oeuvre que la territorialisation des réseaux se révèle de nature différente.

Dès lors se pose la question de l'assise spatiale de ces organismes intercommunaux chargés de la voirie: si ce n'est pas l'agglomération qui leur sert d'appui, qu'est-ce qui peut expliquer leur géographie et parallèlement, si le territoire de l'agglomération leur sert de support, cela a-t'il nécessairement une incidence sur le ou les services gestionnaires de la voirie? Deux exemples contrastés peuvent nous permettre d'apporter une réponse à cette question: celui d'Orléans et celui de Metz.

A Metz, sur le territoire de l'agglomération qui compte 18 communes, la compétence voirie est éclatée entre deux SIVU responsables uniquement des axes communaux: l'un regroupe 8

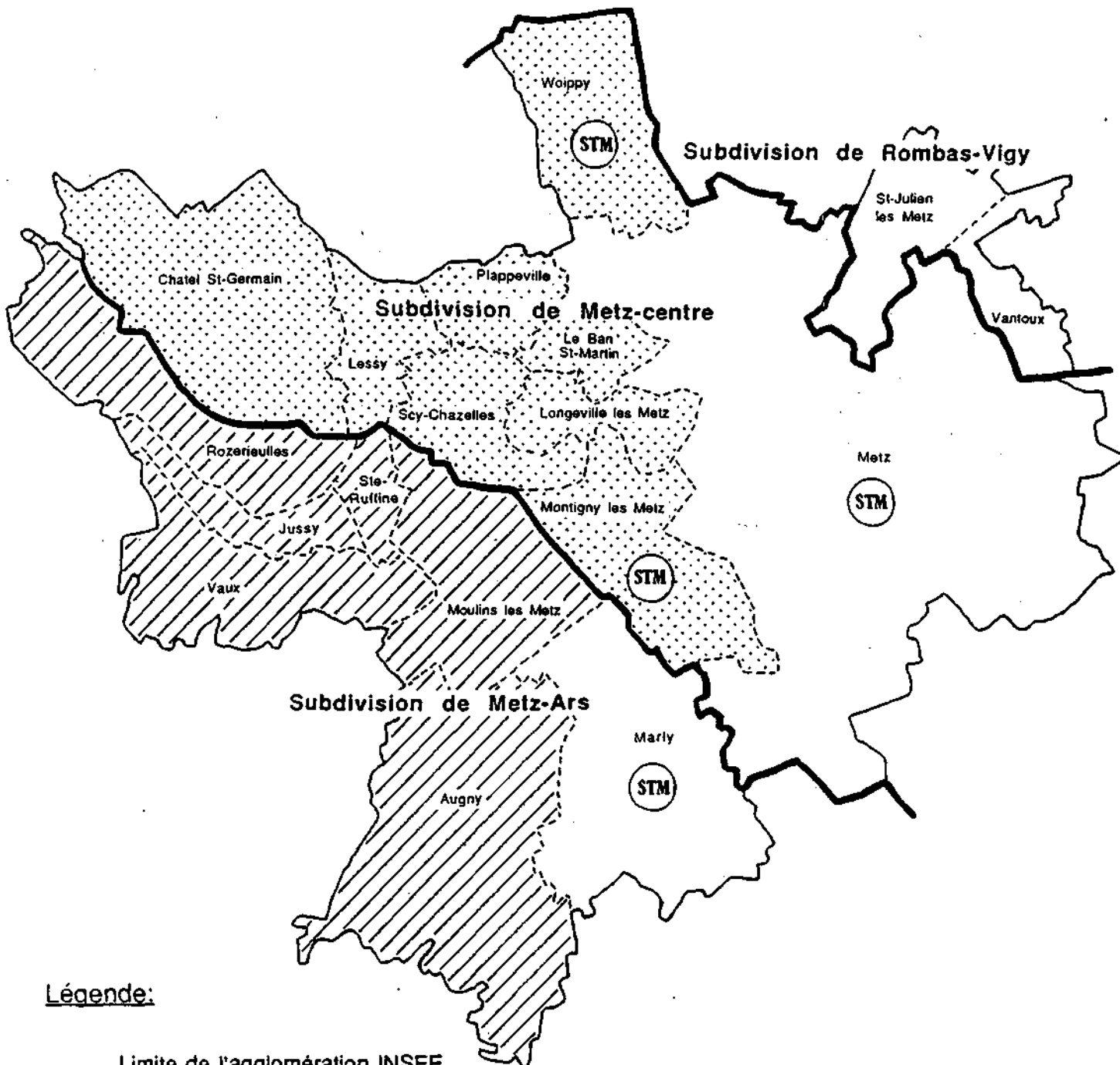
collectivités de l'unité urbaine de Metz; l'autre en intègre 6 ¹. De plus, toutes les communes de cette unité urbaine ne sont pas incluses dans les deux syndicats: en particulier, ni la ville-centre, ni Marly (9.490 habitants - quatrième commune de l'agglomération par sa population), n'en font partie (voir carte p.137).

La cartographie montre clairement que le découpage territorial des syndicats intercommunaux est directement fonction de celui des subdivisions territoriales de l'Équipement. Leur dénomination ne laisse d'ailleurs aucun doute à ce sujet puisque l'un est intitulé: "Syndicat intercommunal de la voirie de la subdivision de Metz-centre" et l'autre: "Syndicat intercommunal de la voirie de la subdivision de Metz-Ars". Dans ce contexte on comprend aisément que les services territoriaux de l'Équipement occupent une position déterminante pour l'exercice de la maîtrise d'oeuvre. Leur savoir-faire technique, leur implantation géographique leur permet d'être présent dans chaque commune, la fréquence de leurs relations avec les élus, en ont fait des partenaires privilégiés du jeu local dans le cadre de rapports sociologiques qui ont été analysés par J.C.THOENIG ². Il est remarquable de constater que parmi les quatre communes dotées de services techniques municipaux de voirie, deux (Metz et Marly) ne participent pas à des organismes intercommunaux et que seuls les services techniques de Montigny les Metz (22.114 habitants, deuxième commune de l'agglomération par sa population) interviennent dans de rares cas en tant que maître d'oeuvre du syndicat. On peut alors dire que les services de l'Équipement ont façonné la géographie intercommunale, tout en contribuant à faire des services techniques municipaux des isolats limités dans leur territorialité aux horizons de leur commune.




¹ ceci ne signifie pas que ces organismes intercommunaux ne comprennent pas d'autres communes situées hors de l'agglomération.

² THOENIG (J.C), L'ère des technocrates. Paris, l'Harmattan, coll. Logiques sociales, 1987 (2ème éd.), 317p.

VOIRIE ET INTERCOMMUNALITE DANS L'AGGLOMERATION DE METZ



Légende:

- Limite de l'agglomération INSEE.
-  Communes de l'agglomération adhérant au syndicat intercommunal de la subdivision de Metz-centre.
-  Communes de l'agglomération adhérant au syndicat intercommunal de la subdivision de Metz-Ars.
-  Communes dotées de services techniques municipaux de voirie.
- Limite des subdivisions territoriales de l'Equipement.
- - - Limite communale.

A Orléans ¹, le SIVOM qui intègre une compétence voirie est aujourd'hui composé de 18 communes; toutes font partie de l'unité urbaine qui en compte 19 (voir carte p.139). C'est donc bien l'agglomération qui sert ici d'assise à cet organisme intercommunal. On peut alors se demander si la vocation voirie a joué un rôle dans cette configuration géographique.

Créé en 1964 ², le SIVOM qui regroupe à cette époque 12 communes n'a que trois compétences: traitement des ordures ménagères, assainissement et lutte contre l'incendie. La voirie n'apparaît donc pas comme le moteur de cette intercommunalité ³. Cependant, dès 1965, la préfecture propose un élargissement des compétences du syndicat comprenant notamment "l'étude, la réalisation et éventuellement l'entretien de la voirie". Les communes membres de l'organisme intercommunal acceptent cette extension mais leur accord est davantage motivé par une confusion statutaire que par l'enthousiasme de voir le syndicat gérer leur voirie. En effet, d'après les statuts du SIVOM d'Orléans, créer une nouvelle vocation ne signifie pas automatiquement que les communes y adhèrent; et, de fait, seules Orléans, St-Jean de Braye et Semoy ont adhéré à la compétence voirie. Si bien que l'Ingénieur en Chef de la ville d'Orléans dressant un bilan de l'activité intercommunale pouvait écrire en 1966 à son Maire: "Il n'y a aucune illusion à se faire et le but poursuivi qui était de faire prendre conscience à l'ensemble des communes de l'existence d'un problème de voirie d'agglomération et de la nécessité de se grouper pour y faire face a été complètement manqué. L'opération est un

¹ Outre les résultats de notre enquête, deux documents ont été utilisés pour compléter l'interprétation de l'exemple Orléanais, il s'agit de:

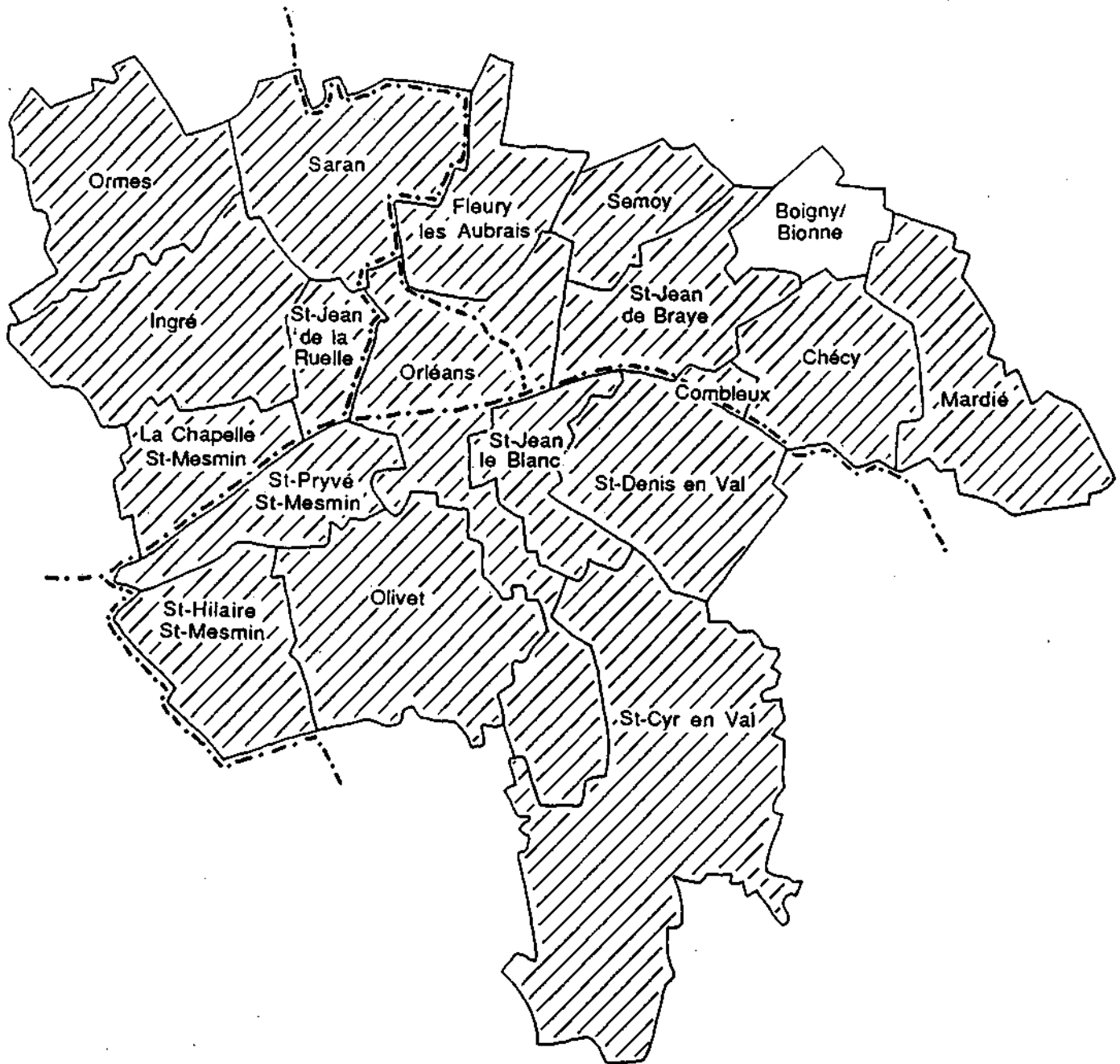
- MOUSSU (M), La coopération intercommunale dans l'agglomération orléanaise: 1959/75. Thèse, Doctorat de 3ème cycle en Droit Public, Université de Paris I, 1979, 308p. multigraphiées.

- PERROY (A), Organisation des transports urbains et système d'expertise locale à Orléans. Paris, Rapport ETAU, août 1988, 35p.

² La création du SIVOM d'Orléans fait suite à l'échec d'une tentative de mise en place d'un district (dès 1959), pilotée conjointement par le Maire d'Orléans, R.SECRETAINE et le Préfet P.BERNARD.

³ pas plus que les transports collectifs d'ailleurs.

VOIRIE ET INTERCOMMUNALITE DANS L'AGGLOMERATION D'ORLEANS



Légende:



Communes adhérant au SIVOM.

----- Limite des subdivisions territoriales de l'Équipement.

— Limite communale.

Echelle: ?_

4 Km

échec et il n'existe par conséquent aucun organisme intercommunal capable d'agir en matière de voirie" ¹. Dans les années qui suivent, les démarches vont se multiplier, émanant conjointement des services extérieurs de l'Etat (préfecture et DDE) et de la municipalité d'Orléans pour tenter de persuader les collectivités de l'intérêt qu'elles auraient à adhérer à la compétence voirie du SIVOM. Un compromis est finalement trouvé en 1968 qui consiste à limiter cette vocation aux seules études, ce que M.MOUSSU interprète notamment comme "une manoeuvre visant à gagner du temps en freinant l'intégration intercommunale"; cet auteur ajoute qu'"à la suite des difficultés rencontrées pour trouver un terrain d'entente, l'autorité de tutelle se détourne de cette vocation, trop contente d'avoir obtenu un résultat tangible, si limité soit-il" ². En 1975 pourtant, la refonte des statuts du SIVOM, prévoit que l'ensemble des vocations n'a plus seulement pour objet les études mais intègre la réalisation, le financement et la gestion des équipements et services. La compétence voirie se trouve donc élargie, mais parallèlement, elle est également écartelée entre la "voirie d'agglomération" (RN et CD) qui est incluse dans les vocations obligatoires et la "voirie de liaison entre deux ou plusieurs communes ne rentrant pas dans la voirie d'agglomération" qui est une vocation facultative. L'unité du réseau viaire n'est donc pas reconnue par les nouveaux statuts juridiques.

Même si elle est assise sur un territoire d'agglomération, la compétence voirie, par les réticences qu'elle a suscitées de la part des communes périphériques, traduit le fait que l'intercommunalité dans ce domaine n'apparaît pas comme une nécessité pour les municipalités concernées, ce qui se comprend d'autant mieux que d'autres échelons administratifs (départementaux et nationaux) semblent prendre en charge la majorité des voies dépassant le cadre communal. Parallèlement, pour les services de l'Équipement, un organisme d'agglomération peut s'avérer précieux à la fois pour présenter ses projets et les faire accepter globalement auprès des

¹ cité par M.MOUSSU, thèse citée, 1979, p.114.

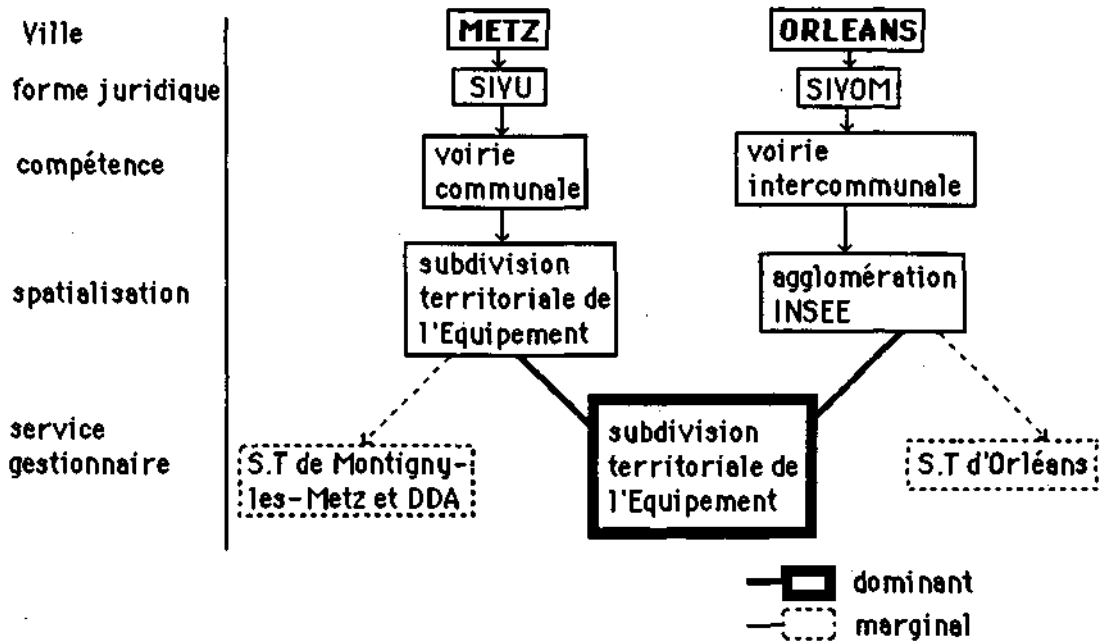
² MOUSSU (M), thèse citée, 1979, p. 119 et 121.

municipalités et pour favoriser la réunion des fonds de concours ¹ demandés aux municipalités pour la réalisation des ouvrages routiers en milieu urbain. Encore faut-il que l'organisme intercommunal ne dispose pas de services techniques propres trop puissants, capables de développer des projets ou des techniques concurrents de ceux de la DDE!

A Orléans, ce n'est pas le cas, le SIVOM ne dispose d'aucun service technique propre. Et, si ceux de la ville-centre interviennent sur le territoire d'Orléans, partout ailleurs ce sont les trois subdivisions de l'Equipement que compte l'agglomération qui assurent la maîtrise d'oeuvre des travaux de réalisation et d'entretien des voies. Les services municipaux restent cantonnés aux limites de leur commune, même lorsque les interventions portent sur des voies communales entrant dans le cadre des vocations facultatives du SIVOM.

Ainsi, les deux exemples de Metz et d'Orléans font apparaître des syndicats à l'assise spatiale bien différente, mais les rapports territoriaux qui s'y déroulent pour la maîtrise d'oeuvre voirie sont identiques. En l'absence de services intercommunaux, ils laissent dans les deux cas un rôle majeur aux subdivisions territoriales de l'Equipement face aux services techniques municipaux. Dans le cas où l'agglomération sert de support à l'organisme intercommunal, il n'y a donc pas nécessairement de lien entre la spatialisation de ce dernier et l'exercice de la maîtrise d'oeuvre:

¹ Les fonds de concours demandés aux collectivités locales pour la réalisation d'ouvrages routiers nationaux en milieu urbain n'ont cessé d'augmenter. Ils représentaient 9% du budget routier national en 1972; 17,6% en 1986 et 20,2% en 1988. (Source: Direction des routes).



A l'issue de ce bilan de l'intercommunalité en matière de voirie dans les villes, trois traits caractéristiques peuvent être rappelés qui s'opposent aux formes d'intercommunalités en vigueur dans les transports collectifs:

Le faible nombre des organismes de coopération intercommunale chargés de la voirie.

- Une spatialisation des formes intercommunales qui peut être totalement indépendante de l'agglomération, traduisant ainsi les difficultés des collectivités locales à envisager la voirie comme un réseau à l'échelle urbaine.

- L'importance des services de l'Equipement et l'absence du secteur privé comme gestionnaire de la voirie dans le cadre des regroupements intercommunaux.

Comme pour les transports collectifs, on cherchera dans le contexte institutionnel, juridique et financier des clés d'interprétation de cette situation.

ID Les facteurs explicatifs de la faiblesse de l'intercommunalité dans la voirie.

1) L'importance d'un territoire supra-communal concurrent de l'intercommunalité dans le système géo-institutionnel.

Pour les transports collectifs urbains, nous avons vu que l'intercommunalité était le cadre territorial privilégié de la gestion des réseaux. En matière de voirie, nous chercherons à mettre en évidence une autre forme de territorialisation des réseaux liée à un échelon que nous qualifierons de supra-communal.

Le maillage de l'espace qui nous intéresse dans le cas de la voirie est celui réalisé par les services de l'Équipement dans le cadre de leurs subdivisions. Il est supra-communal dans la mesure où il se distingue de l'intercommunalité par:

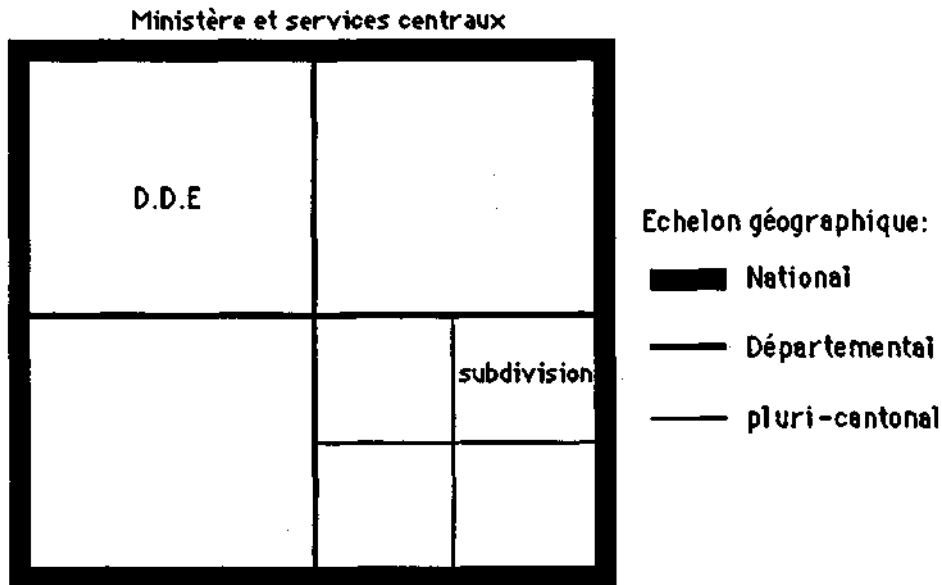
- sa complétude: le découpage spatial des subdivisions recouvre la totalité du territoire français, sans qu'il n'y ait de vide ni de chevauchement fondé sur une opposition entre milieu rural et milieu urbain.

- sa hiérarchie: le découpage spatial fonctionne sur le mode de l'emboîtement de cellules autour de trois niveaux principaux ¹:

¹ au niveau territorial, d'autres échelons existent, mais leur importance est moindre, il s'agit:

- des arrondissements territoriaux dont la plupart ont été supprimés à partir de la fin des années 60.
- des services régionaux de l'Équipement.

Organisation géo-institutionnelle de l'Equipement



Cette hiérarchisation n'est pas synonyme de dépendance; au contraire, chaque unité jouit d'une autonomie importante qu'elle cherche à la préserver, à la fois par rapport aux unités de rang supérieur et par rapport aux unités de même rang (principe d'équivalence).

- sa centralité: l'ensemble des cellules dépend du Ministère de l'Equipement dont elles constituent les services extérieurs.

- sa formation: c'est au niveau de l'Etat qu'est déterminé ce découpage institutionnel; il ne résulte pas de la libre association de collectivités territoriales.

Nous chercherons à montrer la prégnance de l'échelon supra-communal dans la voirie au travers de deux thèmes:

- d'une part, le maillage géographique perçu dans sa double dimension historique (ancienneté et pérennité) et spatiale (rapport avec le milieu urbain)

- d'autre part, la concentration de savoir-faire techniques au niveau des services de l'Equipement et la spécificité de leur mode de diffusion.

1.1) La permanence de la subdivision territoriale de l'Equipement, échelon supra-communal de gestion de la voirie fondé sur le milieu rural.

Les subdivisions territoriales de l'Equipement sont aujourd'hui chargées de l'exploitation des routes nationales et des chemins départementaux; de plus, de nombreuses communes leur ont confié la gestion de leur voirie. C'est avant tout par leur ancrage territorial qu'elles peuvent constituer une solution alternative à une gestion intercommunale de la voirie. Les luttes dont cet échelon a été l'enjeu depuis le siècle dernier témoignent que le service qui contrôle les subdivisions dispose d'un atout considérable pour la maîtrise de la voirie des collectivités locales. Sans en retracer une histoire linéaire, nous chercherons à montrer à travers trois épisodes charnières de leur évolution les enjeux qui s'attachent à leur pérennité:

- 1836 / 1940: conquête des subdivisions par les services de l'Etat face aux services vicinaux.
- début des années 70: maintien des subdivisions dans une phase où leur découpage les rendaient inadaptées aux objectifs des ingénieurs des Ponts et Chaussées.
- 1982/1987: luttes pour la maîtrise des subdivisions dans le contexte de décentralisation.

1.1.1) La conquête des subdivisions par les services de l'Etat: l'ancrage territorial autour du monde rural.

L'assise spatiale des services de l'Equipement doit être référée à la lutte qui a opposé pendant près d'un siècle (entre 1836 et 1940) les services départementaux de la vicinalité aux services ordinaires des Ponts et Chaussées dépendant de l'Etat, pour la maîtrise des travaux de voirie des départements et des communes¹. Les premiers disposaient d'un avantage géographique lié à un

¹ Sur ce thème, on peut se référer aux ouvrages de:

- THOENIG (J.C), L'ère des technocrates. Paris, l'Harmattan, coll. Logiques sociales, 1987 (1ère éd. 1973), 317p. ainsi que L'administration des

maillage très fin et dense de l'espace dans le cadre de leurs subdivisions territoriales. Il leur permettait une insertion très facile au sein de la communauté locale. Parallèlement, les seconds souffraient d'un handicap sensible puisque leur niveau d'insertion spatiale était celui de l'arrondissement qui n'offrait qu'un quadrillage beaucoup plus lâche de l'espace et contribuait à faire percevoir, au niveau local, le service des Ponts et Chaussées comme un représentant de "l'Etat lointain et anonyme". En revanche, les services ordinaires bénéficiaient d'autres atouts qui, avec le temps, allaient se révéler déterminants: leur prestige, leur compétence sont plus grands que ceux de leurs rivaux, mais surtout, ils permettent aux communes d'échapper aux phénomènes de clientélismes liés à la dépendance du service vicinal vis à vis des Conseils Généraux qui "pratiquent, en cas de changement de majorité politique, un véritable *spoil system* en leur sein" ¹.

Aussi, département après département, les services de l'Etat vont rogner les attributions de leurs concurrents, soit par absorption complète des services vicinaux, soit par maintien des deux services mais sous la seule autorité de l'Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées.

Cette dynamique progressive va connaître une remise en cause à partir de 1934, alors que le Ministre des Travaux Publics, Germier, va énoncer un projet visant à créer un service de la voirie départementale autonome, dans chaque département. Une telle intention est vécue par les ingénieurs des Ponts et Chaussées comme une véritable trahison qui les pousse à précipiter le mouvement de fusion des services ordinaires et vicinaux en cherchant à lui donner un fondement légal. La loi du 15 octobre 1940 signée à Vichy par Pétain couronne leur réussite puisque son article 1 stipule qu' "à dater du 1er janvier 1941, les services de la voirie départementale et vicinale seront rattachés à l'administration des Ponts et Chaussées dans tous les départements". Mais, ce qui est

routes et le pouvoir départemental, vie et mort de la vicinalité. Paris, Cujas, coll. GRAL, 117p.

- GUILLERME (A), Corps à corps sur la route. Paris, Presses de l'ENPC, coll. tradition technique, 1984, 172p.

¹ THOENIG (J.C), opus cité, 1987, p.80.

fondamental pour notre propos, c'est que l'absorption du service vicinal se fait sans remise en cause de son appareil territorial: l'ancrage local que constituent les subdivisions est soigneusement préservé.

A partir de cet ancrage, la conquête de l'espace communal va être magistralement organisée par les Ingénieurs des Ponts et Chaussées. Elle repose sur une stratégie en deux temps:

- le premier trouve sa traduction dans la loi du 15 octobre 1940 qui met à la charge de l'Etat la gestion de la voirie communale. Cette loi introduit ou renforce l'implantation des services des Ponts et Chaussées qui deviennent les collaborateurs obligés des communes, sans recevoir d'honoraire en contrepartie des travaux réalisés sur la voirie communale. Lorsqu'ils ont un pied dans la place, les ingénieurs se trouvent alors mieux armés pour réaliser d'autres travaux, qui cette fois, par leur caractère facultatif, donnent lieu à des traitements supplémentaires. Mais, ce "sacrifice" de la voirie n'a qu'un temps.

- le second mouvement a lieu en 1959, lorsque l'ordonnance n°59-115, du 7 janvier, remet à la charge des communes la voirie communale. Dès lors, sa gestion relève des missions facultatives et comme telle, donne droit à des honoraires. La circulaire interministérielle du 3 juin 1961 éclaire alors toute la stratégie des ingénieurs lorsqu'elle énonce que "les habitudes prises et la large répartition territoriale (des services des Ponts et Chaussées) influenceront vraisemblablement sur le choix d'un grand nombre de communes ne disposant pas d'un service propre de voirie". Dès lors, comme le note F.MODERNE, on conçoit bien que "sous prétexte de rendre leur pleine souveraineté aux communes en matière de voirie, (le décret) permettait, en fait, à l'administration des Ponts et Chaussées de toucher les dividendes de son action" ¹.

A travers cet épisode, deux éléments se mettent en place qui permettent de comprendre la différence de prise en charge de la gestion de la voirie et des transports collectifs:

¹ MODERNE (F), "Variations sur le mythe de l'autonomie communale", article cité par: MELLERAY (G), La tutelle de l'Etat sur les communes, Paris, Sirey, 1981, p.347.

- d'une part, l'implantation locale des services de l'Etat chargés de l'exploitation de la voirie est nettement assurée et les luttes qui se sont opérées autour de la maîtrise de l'appareil territorial local ont montré son importance.

A l'inverse, nous avons vu que pour les transports collectifs, cet ancrage local constituait un problème et que lorsque dans les années 70, les services centraux chercheront à se développer, ils s'appuieront davantage sur les entreprises de transports que sur des services extérieurs peu réceptifs à une politique de développement de l'offre par autobus et plus orientés vers une promotion de sites propres utilisant des infrastructures lourdes (prévisions des SDAU).

d'autre part, le découpage spatial réalisé pour assurer la gestion de la voirie à son niveau le plus fin (subdivision) traduit un mode d'organisation des relations fondé initialement sur des rapports entre un Conseil Général et ses services techniques, c'est à dire basé sur le milieu rural. De ce fait, le dispositif spatial couvre l'ensemble du territoire national. Il ne correspond pas à une prise en charge spécifique du milieu urbain alors que les enjeux les plus importants de la société tendent à se situer à cette échelle, autour des problèmes d'aménagement.

Parallèlement, l'organisation des réseaux de transports collectifs dans les villes relève, quant à elle, spécifiquement du milieu urbain.

1.1.2) L'"aventure urbaine" ne remet pas fondamentalement en cause le découpage spatial existant.

Les Ingénieurs des Ponts et Chaussées vont prendre conscience des risques de marginalisation de leur corps qui résultent d'un enfermement sectoriel (sur les tâches du génie civil) et géographique (sur le milieu rural). A partir du début des années 60, une dégradation de leur situation les amène à modifier radicalement leur stratégie; elle est liée:

- Au rattachement massif des ingénieurs en provenance des pays décolonisés d'Afrique, qui freine la promotion de ceux restés en France,

- A la baisse des honoraires due à la fois à une diminution des investissements locaux consacrés au génie civil et à une réforme portant sur la limitation du cumul des traitements.

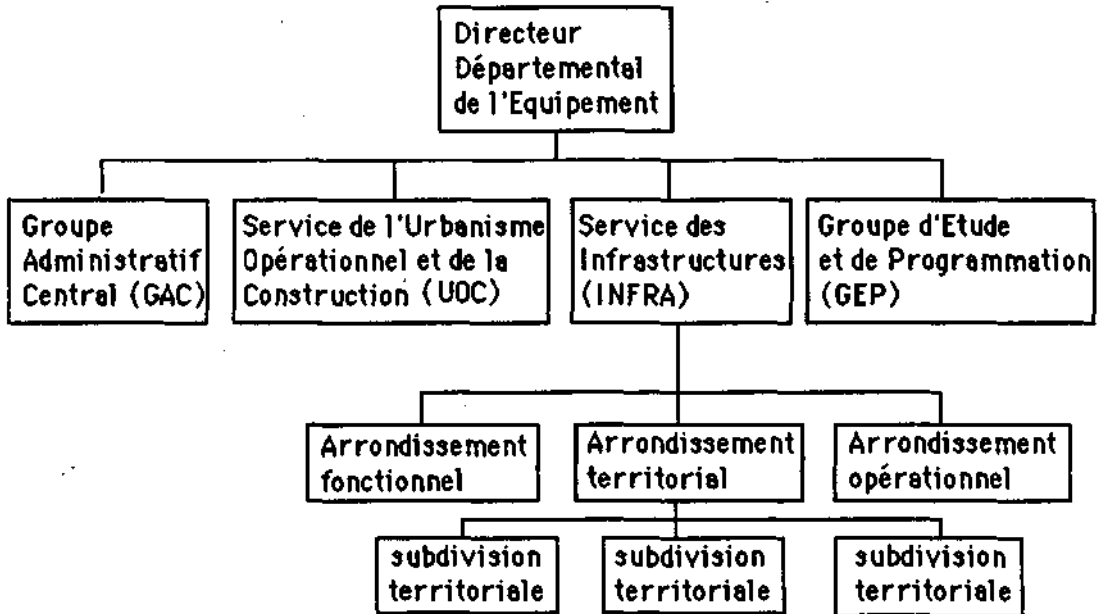
Face à ces difficultés, de jeunes ingénieurs ont réagi et proposé une inversion des priorités autour de deux formes d'actions complémentaires:

- Au niveau local, abandon de la gestion territoriale de la voirie au profit d'une prise en charge de l'aménagement des villes.

- Au niveau central, d'une part, croissance des effectifs parisiens par développement des missions de direction, de synthèse, d'études et de conseil à l'intérieur du Ministère des Travaux Publics; d'autre part, essaimage dans les services d'autres administrations.

Cette politique dite "tous azimuts" trouvera dans la création du Ministère de l'Équipement en 1966 et le soutien du Ministre E.PISANI, les moyens de se concrétiser. Après la digestion des services de la vicinalité, les ingénieurs des Ponts et Chaussées vont absorber les services de la Construction.

Là encore, leur ancrage spatial se révélera déterminant pour assurer le contrôle des nouvelles organisations territoriales qui se mettent en place: les Directions Départementales de l'Équipement (DDE) qui résultent de la fusion des Services Ordinaires des Ponts et Chaussées et des Directions Départementales de la Construction. Dans chaque département, ces organisations se mettent en place selon un organigramme type, quelles que soient les différences de niveaux d'urbanisation des départements:



Le service infrastructure reconduit l'organisation antérieure des services ordinaires en maintenant les subdivisions et les arrondissements territoriaux.

Cependant, dès le début des années 60, les Ingénieurs des Ponts et Chaussées estiment nécessaire une réorganisation géographique de l'administration à la fois par un renforcement des niveaux départementaux (GEP) et par l'investissement de nouveaux échelons assis sur le milieu urbain (agences d'agglomérations, établissements publics de villes nouvelles, ou Organisme Régionaux d'Etude des Aires Métropolitaines). Pour ce faire, (et dans une perspective élitiste visant à ne pas ouvrir le corps par un recrutement plus large) les ingénieurs des Ponts et Chaussées cherchent à alléger le dispositif spatial en réduisant le nombre des échelons de base (subdivisions et arrondissements), de manière à recentrer sur la ville les personnels issus de ces niveaux territoriaux.

Mais, si les ingénieurs des Travaux Publics de l'Etat implantés dans les subdivisions arrivent ainsi à accroître leur présence dans les arrondissements territoriaux, ils s'opposent radicalement à la politique de réforme géographique prônée par les ingénieurs des Ponts et Chaussées et trouvent un écho favorable à leur

revendication au sein de l'Association des Maires de France. Ils défendent le modèle d'une organisation polyvalente et autonome au niveau des échelons géographiques de base ¹ qui leur permet, tout en ayant une indépendance importante vis à vis de la hiérarchie administrative, de développer des liens de "connivence" ² avec les élus municipaux, propres à asseoir leur influence réciproque. C'est ce qu'ont très bien montré F.DUPUY et J.C.THOENIG pour qui: "la fonction d'animation, de coordination, d'intégration jouée par le subdivisionnaire ... ne se cantonne pas au génie civil, à un secteur technique, elle est sociale et politique ... Pour ses maires, dans sa subdivision, Jean n'est pas un fonctionnaire de l'Equipement, un planqué de l'administration. Il est *notre* ingénieur, presque un notable, en tout cas quelqu'un du cru" ³.

Le front d'opposition à la réforme spatiale émanant des élus locaux et des cadres subalternes de l'Equipement, la peur de se voir coupés du monde rural face à une administration de l'Agriculture conquérante, mais plus encore les difficultés à investir le milieu urbain qu'ils ne peuvent contrôler du fait de la pluralité des formes d'expertises techniques et du poids politique des "grands maires" ⁴, incitent les ingénieurs des Ponts et Chaussées à ne pas lâcher la proie pour l'ombre et à renoncer, au moins partiellement, à la

¹ l'enquête réalisée au début des années 70 par J.C.THOENIG montrait que 90% des ingénieurs, techniciens et conducteurs des TPE considéraient que: "la subdivision constituera dans l'avenir, encore et toujours, la base de l'organisation du Ministère de l'Equipement".

² le terme de "connivence" renvoie à l'un des modes de relation déterminé par J.M.OFFNER pour qualifier les rapports entre les différents partenaires engagés dans les politiques de transports collectifs à l'échelon local. Il a été employé pour la voirie dans un article de la revue PCM: "Il y a connivence entre les Ingénieurs des Ponts et Chaussées et la plupart des Elus locaux pour dépenser beaucoup et de plus en plus sur les routes, et ceci correspond non seulement à la tendance des élus locaux, ceci correspond aussi à la tendance de nos populations" (XXX, "Les tâches anciennes et les missions nouvelles des ingénieurs des Ponts". Ponts et Chaussées Mines. n°1, 1976, p.21)

³ DUPUY (F), THOENIG (J.C), L'administration en miettes. Paris, Fayard, 1985, p.126.

⁴ ces difficultés sont fréquemment évoquées par les ingénieurs des Ponts et Chaussées dans leur revue. Sur cette question, voir notamment: XXX "Préalables à une politique urbaine globale au niveau de l'agglomération". Ponts et Chaussées Mines. 1971 p.47.

réforme géographique de leur administration. Au lieu de fermer en deux ans 30 à 50% des subdivisions comme cela était prévu au début des années 70, il n'y aura environ que 10% de fermetures. En revanche, des arrondissements territoriaux sont massivement supprimés ¹.

La subdivision territoriale apparaît bien au coeur de l'évolution des services de l'Équipement et son rôle sera même renforcé progressivement au cours des années 70 ².

L'exemple du Pas-de-Calais est de ce point de vue symptomatique. Le Directeur de l'Équipement de ce département définit un mode d'organisation qui rompt avec le schéma type de la constitution des DDE. Il remet en cause la cohérence fonctionnelle pour privilégier une cohérence territoriale à travers trois principes:

- "Emergence de la subdivision comme territoire et comme structure préférentielle de contact entre les collectivités locales et la DDE et cela dans tous les domaines d'action"

- "Disparition corrélatrice des groupes fonctionnels ou opérationnels (GEP, UOC, INFRA) et éclatement de leurs moyens soit vers les subdivisions, soit en cellules autonomes de taille limitée en position de prestataire de service en faveur de la fonction territoriale"

- "Evolution des anciens chefs de groupe vers des fonctions de chargés de politique auprès du Directeur et établissement à ce niveau d'une pratique collégiale de direction" ³.

Une telle évolution montre à la fois le caractère déconcentré de l'administration de l'Équipement qui laisse une marge de manoeuvre importante aux directeurs départementaux pour organiser leur service et le poids accordé aux échelons territoriaux de base. Cette prégnance de la subdivision s'est trouvée une

1 il ne reste souvent qu'un seul arrondissement territorial par département dans les DDE.

2 notamment par la déconcentration de tâches nouvelles comme l'instruction des permis de construire.

3 XXX, "les préoccupations décentralisatrices, le point de vue du DDE". Ponts et Chaussées Mines. n°7, 1978, p.29 à 32.

nouvelle fois mise à jour dans le contexte de décentralisation des années 80. Il ne s'agissait plus d'en modifier la géographie, mais de savoir qui en assurerait la maîtrise de l'Etat ou du département.

1.1.3) Les luttes pour la maîtrise des subdivisions dans le contexte de la décentralisation.

Durant les années 70, le développement de la déconcentration des services de l'Equipement au niveau des subdivisions territoriales a renforcé le rôle de cet échelon dans le dispositif administratif du Ministère de l'Equipement. De ce fait, dans le cadre de la décentralisation des années 80, leur maîtrise est devenue un enjeu capital, donnant lieu à des désaccords profonds entre le niveau central et le département ¹. Aussi, comme le note J.RONDIN, "c'est précisément leur adaptation poussée à l'environnement qui rend difficilement décentralisables des services dont la déconcentration est telle que l'enjeu est plus de principe que pratique" ².

La décentralisation politique mise en œuvre à partir de 1982 s'est doublée d'une restructuration de l'appareil administratif. L'article 8 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 posait comme principe que: "les services extérieurs de l'Etat ou parties de services extérieurs chargés à titre principal de la mise en oeuvre, soit d'une compétence attribuée au département ou à la région ..., soit d'une compétence relevant actuellement du département ou de la région, seront réorganisés dans un délai de deux ans à compter de la publication de la loi relative aux garanties statutaires accordées au personnel des collectivités territoriales ... Les modalités et la date du transfert de chaque catégorie de services sont fixées par décret".

Les subdivisions territoriales de l'Equipement, en vertu de ce principe législatif auraient dû être transférées aux départements

¹ cette question est notamment évoquée par D'ARCY (F), BAENA DEL ALCAZAR (M), Décentralisation en France et en Espagne. Paris, Economica, 1986, p.134 et 135.

² RONDIN (J), Le sacre des notables. Paris, Fayard, 1985, p.123.

dans la mesure où elles effectuent une part majoritaire de leurs prestations pour le compte de ce maître d'ouvrage (en moyenne 40%, contre 30% pour l'Etat et 30% pour les communes). C'est ce que réclame l'Assemblée des Présidents de Conseils Généraux qui, à partir de 1984, multiplie les enquêtes, les journées d'études et les congrès, pour faire pression sur l'Etat afin que soit effectué le transfert des services de l'Equipement: "S'agissant des subdivisions, la plus grande partie des départements s'est prononcée pour la partition des subdivisions et neuf départements se sont prononcés pour le rattachement des subdivisions au conseil général dans le cas où la partition ne se réaliserait pas. Pour les tenants de la partition, celle-ci donnerait lieu à la création de deux ou trois subdivisions fonctionnelles regroupant les attributions de l'Etat au niveau départemental ou régional ... Les autres subdivisions seraient rattachées au département qui pourrait passer avec l'Etat des conventions portant notamment sur l'entretien des routes nationales" ¹.

Le décret du 31 juillet 1985 qui fixe les modalités de réorganisation des DDE dans le cadre de la décentralisation ne donnera pas satisfaction aux élus départementaux. Le congrès annuel de leurs présidents sera pour eux l'occasion d'affirmer que: "sur le plan de la forme, le décret a toutes les apparences d'un texte qui satisfait aux règles législatives de la décentralisation. Mais, sur le fond, les choses sont presque aux antipodes des apparences en raison du régime prévu pour le fonctionnement du parc et des subdivisions" ². En organisant une simple "mise à disposition" des subdivisions et non leur transfert ³, le décret de 1985 traduit la cristallisation des intérêts de deux groupes d'acteurs:

¹ XXX, "Le devenir des DDE", Départements et Communes, mars 1985, p.22 à 25.

² Compte rendu du 56ème congrès des Présidents des conseils généraux: Orléans, 10-13 septembre 1985. Départements et communes, décembre 1985, p.108 à 115.

³ R.POUJADE, Président du Conseil Général de la Côte d'Or dira alors: "C'est un texte rédigé pour le conseil général des Ponts ... Ancien Ministre, je sais ce que veut dire la mise à disposition", cité dans: XXX "DDE: premier accroc dans la décentralisation" La gazette des communes du 2 au 15 septembre 1985, p.45.

- les agents de l'Etat qui, pour des questions à la fois statutaires (attachement à la fonction publique d'Etat) et financières (importance des "rémunérations accessoires" provenant des communes) souhaitent le maintien de l'appareil territorial de l'Etat¹.

- les maires qui, s'ils renouvellent leurs critiques à rencontre des services de l'Equipement, demandent par l'intermédiaire de l'Association des Maires de France: "le maintien de services techniques de proximité permettant d'assurer la continuité et l'efficacité des services rendus aux communes; la garantie de la permanence des concours auxquels elles peuvent actuellement faire appel" ².

Cette convergence d'intérêts des niveaux nationaux et communaux débouche sur la mise en avant de trois principes défendus par MM JOXE (Ministre de l'Intérieur) et QUILES (Ministre de l'Equipement):

a) Les exécutifs départementaux doivent disposer de services propres leur permettant d'assumer la pleine et entière responsabilité des décisions qui leur incombent.

¹ dès 1979, l'Association des Ingénieurs des Ponts et Chaussées avait pris position pour le non démantèlement des DDE "dans le souci du maintien de la technicité et de l'économie des moyens". R.ROCHET "Réunion régionale Nord-Pas de Calais" Ponts et Chaussées Mines, n°11, 1979, p.43 à 45.

² XXX, "Congrès de l'AMF", Départements et Communes, décembre 1985, p.58 et 59.

Il s'agit pour les petites communes de se préserver des risques de tutelle technique départementale qu'entraînerait un transfert des subdivisions. Déjà, sur le plan financier, cette tutelle est vigoureusement dénoncée par les élus municipaux comme le montre une étude du Centre d'Etude et de Recherche sur la Formation et l'Administration (CERFA) entreprise sur la région Rhône-Alpes: "Les risques de constitution d'un clientélisme local dont le régulateur serait le Président du Conseil général sont souvent dénoncés ... Deux types d'attitudes sont souvent cités et sont susceptibles de modifier les relations traditionnelles décrites précédemment. La première consiste à dénoncer la situation de dépendance dans laquelle se trouvent les communes à l'égard du département. La seconde aboutit à mettre en place un dispositif susceptible de rationaliser les rapports. Il s'agit de définir des critères officiels en fonction desquels se fait la distribution des aides". GATTI-MONTAIN (J), "Décentralisation et nouvelles élites locales: l'émergence d'une technostructure départementale et la réforme de la décentralisation" in, La libre administration des collectivités locales. Paris, Economica, 1984, p.237 à 247.

b) L'Etat doit aussi disposer de services propres pour assumer ses responsabilités dans les départements.

c) Il faut maintenir auprès de toutes les communes qui le souhaitent, des services techniques de proximité, notamment pour la gestion des chemins et infrastructures communales.

Or, ce dernier élément, renvoie directement à l'article 8 (al. 3) de la loi du 7 janvier 1983 qui dispose que "Le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités locales ne peut entraîner le transfert au département ou à la région des services ou parties de services nécessaires à l'exercice des compétences relevant des communes". Pour maintenir l'unité de leur appareil territorial, c'est sur cette disposition que les services de l'Etat mettront l'accent. De ce point de vue, la présentation des DDE faite par le Directeur du Personnel du MULT ¹ dans un encadré paru dans le Moniteur est presque caricaturale; il n'y est question que de l'activité des DDE pour les communes:

Les DDE en chiffres

Les directions départementales de l'équipement, ce sont:

- 100000 agents (dont 42000 administratifs et techniciens), 58000 agents d'exploitation;
- 1300 subdivisions territoriales regroupant environ 55000 agents
- l'activité pour les communes représente environ 30% de l'activité totale des DDE
- 90% des communes ont confié aux DDE 1 "aide technique à la gestion communale
- 90 à 95% des communes ont confié aux DDE leurs études de POS, et dans une proportion un peu plus faible l'instruction de leurs permis de construire, au titre de la mise à disposition.

Source : Moniteur du 26 juillet 1985.

Pour protester contre le décret de 1985, la plupart des conseils généraux refuseront de signer avec les DDE les conventions qui devaient régler la question des transferts et des mises à

disposition des personnels ¹. La procédure autoritaire d'arrêté ministériel prévue par le décret de 1985 n'ayant pas été utilisée, après le changement de gouvernement de mars 1986, P.MEHAIGNERIE (Ministre de l'Equipement), reprend le dossier de la réorganisation des DDE. Il signera un nouveau décret le 13 février 1987 qui favorisera un déblocage de la situation antérieure sans toutefois remettre fondamentalement en cause les principes définis dans le texte de 1985: l'unité des subdivisions est préservée sous l'autorité de l'Etat ², traduisant ainsi le poids de la représentation des ingénieurs des Ponts et Chaussées.

Pour notre propos, la question de la décentralisation des subdivisions est particulièrement intéressante dans la mesure où elle montre comment le réseau peut venir au secours du territoire. En effet, l'un des arguments majeurs mobilisé par les tenants du maintien du rattachement des subdivisions à l'Etat est celui de la cohérence du réseau viaire qui nécessite une unité de gestion par-delà l'éclatement des maîtrises d'ouvrages.

Ce point de vue est défendu par les ingénieurs des Ponts et Chaussées: "une partition ... crée inévitablement des problèmes de coordination: que se passera-t-il si la future DDE d'Etat et la future DDE départementale doivent négocier l'aménagement du carrefour d'une route départementale et d'une route nationale? Il y aura gaspillage de temps et de moyens. Elle risque de coûter cher à une

¹ en juillet 1986, soit près d'un an et demi après le décret de 1985, seulement 22 départements avaient signé des conventions avec les DDE.

² C'est surtout par le biais de la mise en place de procédures consultatives que les conseils généraux obtiennent des satisfactions. Le décret n°87-100 du 13 février 1987 créé en effet deux comités au niveau départemental:

- le Comité financier et de gestion des matériels du parc et des subdivisions territoriales. Il est chargé de contrôler l'activité de ces organismes lorsqu'ils interviennent pour le compte du département. Ce comité est placé sous l'autorité du Président du conseil général.

- le Comité des collectivités utilisatrices. Il est chargé de recueillir les observations des collectivités sur les prestations des DDE fournies aux collectivités territoriales et plus particulièrement aux communes. Ce comité est présidé par le Commissaire de la République.

(sur cette question, on pourra se reporter à: AUBY (J.F), "Le transfert des Directions Départementales de l'Equipement", Revue Française de Droit Administratif, n°3 sept. oct. 1987, p.783 à 785.

époque où les contraintes économiques obligent à une gestion serrée. En tout état de cause, elle est inadaptée à la situation des petits départements où aucun des services de l'Etat ou du département, n'aurait la dimension minimum nécessaire pour une bonne gestion" ¹.

Le directeur du personnel du MULT fait écho à cette interrogation: "1300 subdivisions assurent des missions d'intérêt commun, principalement celle de la continuité de la circulation sur les réseaux routiers, une mission qui prend tout son sens en cas d'hiver rigoureux ou de calamité naturelle" ².

C'est également sur ce thème de l'unité du réseau viaire que P.QUILES défendra le statut de mise à dispositions des subdivisions auprès des conseils généraux en reprenant l'exemple du déneigement: "Que se serait-il passé, s'il y avait eu découpage (des subdivisions), dans les départements qui ne sont pas habitués à le faire?" ³.

Enfin, cet argumentaire sera repris par le Conseil d'Etat pour confirmer la validité des décrets, dans son arrêt du 18 novembre 1988: "L'administration de l'Etat doit veiller à la cohérence et à l'efficacité du réseau routier dans son ensemble".

La continuité du réseau viaire a ainsi constitué un élément essentiel pour justifier le maintien de l'unité de la subdivision territoriale de l'Equipement. Pourtant cet argument résiste mal à l'analyse pour deux raisons. D'une part, les grandes communes urbaines possèdent leur propre service de voirie, et ce n'est pas pour autant que se développent des discontinuités dans le réseau. La forte cohérence de celui-ci ne doit-elle pas alors être plutôt recherchée du côté des techniques mises en œuvre et des normes implicites ou explicites qui s'y rattachent? D'autre part, on ne peut pas oublier que les conseils généraux bénéficiaient auparavant de

¹ LIBERMANN (C) "La nouvelle administration départementale". Ponts et Chaussées - Mines. n°10, oct.1983, p. 14.

² Entretien avec le Directeur du personnel du MULT "Une révolution tranquille pour les DDE". Moniteur du 26 juillet 1985, p.28.

³ voir: XXX "Partition des DDE: les présidents de conseils généraux s'interrogent". Gazette des communes. 4 et 17 mars 1985, p.55.

services propres qui œuvraient pour le compte des communes en concurrence avec ceux des Ponts et Chaussées sans que cela nuise à la cohérence de la voirie. Sous couvert de garantir l'unité du réseau, c'est donc bien la maîtrise des travaux communaux qui apparaît comme le véritable enjeu de la décentralisation au niveau des subdivisions, mais également la préservation des équilibres technopolitiques en vigueur entre les maires et "leur" subdivisionnaire.

Les trois périodes que nous avons envisagées traduisent la résistance de l'ancrage territorial de l'administration des Ponts et Chaussées; ancrage par deux fois remis en question depuis l'aboutissement de sa conquête en 1940 sur le service vicinal, d'abord sous l'effet d'une stratégie interne à l'administration visant à investir le milieu urbain, puis sous l'effet d'une pression externe liée à la politique de décentralisation. Cette pérennité de la subdivision territoriale comme échelon supra-communal amène à s'interroger sur son rôle en milieu urbain. Conçue pour une France rurale, dans un contexte de stabilité des rapports socio-économiques, l'enveloppe spatiale des services de l'Equipement est-elle aujourd'hui si inadaptée à la prise en charge de la gestion de la voirie des agglomérations?

1.2) L'implantation spatiale des services de l'Equipement comme facteur de substitution à la mise en place d'organismes intercommunaux en milieu urbain.

Des analystes des politiques publiques comme A.MABILEAU et P.SADRAN mettent l'accent sur la possibilité d'une fragmentation du système local traditionnel fondé sur la relation entre un élu - notable traditionnel, et des services extérieurs de l'Equipement qui règlent les problèmes créés par l'aménagement ¹. Pour eux, "ce

¹ Sur le passage d'un "système notable" à un "système local" dans lequel "il ne s'agit plus de réguler la diversité en procédant à l'adaptation locale de normes générales, mais de développer un modèle de mobilisation générale des échelons locaux au travers d'un système de gestion économique et sociale étendu et intériorisé puisque érigé en nouvelle norme de concertation", on peut se référer à l'article de: GANNE (B), "Du notable au local: transformation

modèle n'est plus dominant et il cohabite désormais avec de nouveaux réseaux de relation, qui sont précisément le produit de l'urbanisation, de la croissance économique et des incidences sociales ainsi que des réformes qui ont été adoptées pour y faire face" ¹. Pour ces auteurs, les institutions d'agglomérations (principalement les communautés urbaines) constituent l'un des vecteurs privilégiés de ces nouveaux rapports. De même, J.C.THOENIG et F.DUPUY ont montré que le cas des grandes villes résistait au modèle de la régulation croisée en raison notamment du pouvoir que confère aux "grands maires" d'une part, la présence de services municipaux étoffés et d'autre part, un accès direct aux instances parisiennes où se décident les dépenses et les recettes. Ces ressources renforcent considérablement le pouvoir d'intégration du maire d'une ville importante qui peut alors "être l'intégrateur des communes de la banlieue et, par l'intermédiaire de structures de coopération, telles que les SIVOM, communautés urbaines ou districts, il est en mesure de leur imposer ses choix" ².

Si ce schéma relationnel est tout à fait opératoire dans le cas des transports collectifs urbains (à condition d'y remplacer les services municipaux par les entreprises privées exploitantes des réseaux, dans un cadre para-communal), la faiblesse de l'intercommunalité en matière de voirie dans les villes semble indiquer que parallèlement à l'émergence de ce nouveau modèle, des relations traditionnelles se maintiennent en ce qui concerne la gestion de l'entretien de la voirie urbaine à l'échelle de l'agglomération. Deux facteurs nous paraissent pouvoir expliquer cette stabilité:

- l'implantation spatiale des services de l'Equipeement chargés de l'entretien de la voirie. Elle leur assure une forte territorialisation et favorise ainsi une intégration intercommunale

d'un modèle politique". Annales de la Recherche Urbaine n°28, 1985, p.23 à 32.

¹ MABILEAU (A), SADLAN (P), "Le rôle politique de l'administration territoriale". In, Administration et politique sous la cinquième République. DE BAECQUE (F) et QUERMONNE (J.L). Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, coll. Références, 1982, p.280.

² DUPUY (F), THOENIG (J.C), Sociologie de l'administration française. Paris, A.Colin, coll.U, p.117.

sans que la création de structures juridiques revêtent un caractère de nécessité.

Pour les transports collectifs, nous avons vu que cette dimension spatiale locale n'existait pas.

- la technicité des services de l'Equipement et surtout son mode de diffusion, "en réseau" qui leur assure une position plus favorable que d'autres prestataires pour obtenir la gestion de la voirie des collectivités périphériques.

Pour les transports collectifs, nous avons vu que l'apport technique des services de l'Equipement est faible ¹.

1.2.1) L'inadaptation du découpage spatial des subdivisions constitue-t-elle un handicap à la prise en charge de la gestion de l'entretien de la voirie?

Si, dans sa forme spatiale, la subdivision de l'Equipement s'est largement maintenue à travers le temps, quel rapport entretient-elle exactement avec le milieu urbain? L'étude de leur spatialisation, d'après l'enquête que nous avons menée auprès des agglomérations INSEE de 150.000 à 500.000 habitants révèle l'existence de trois modèles distincts en regard de la croissance urbaine.

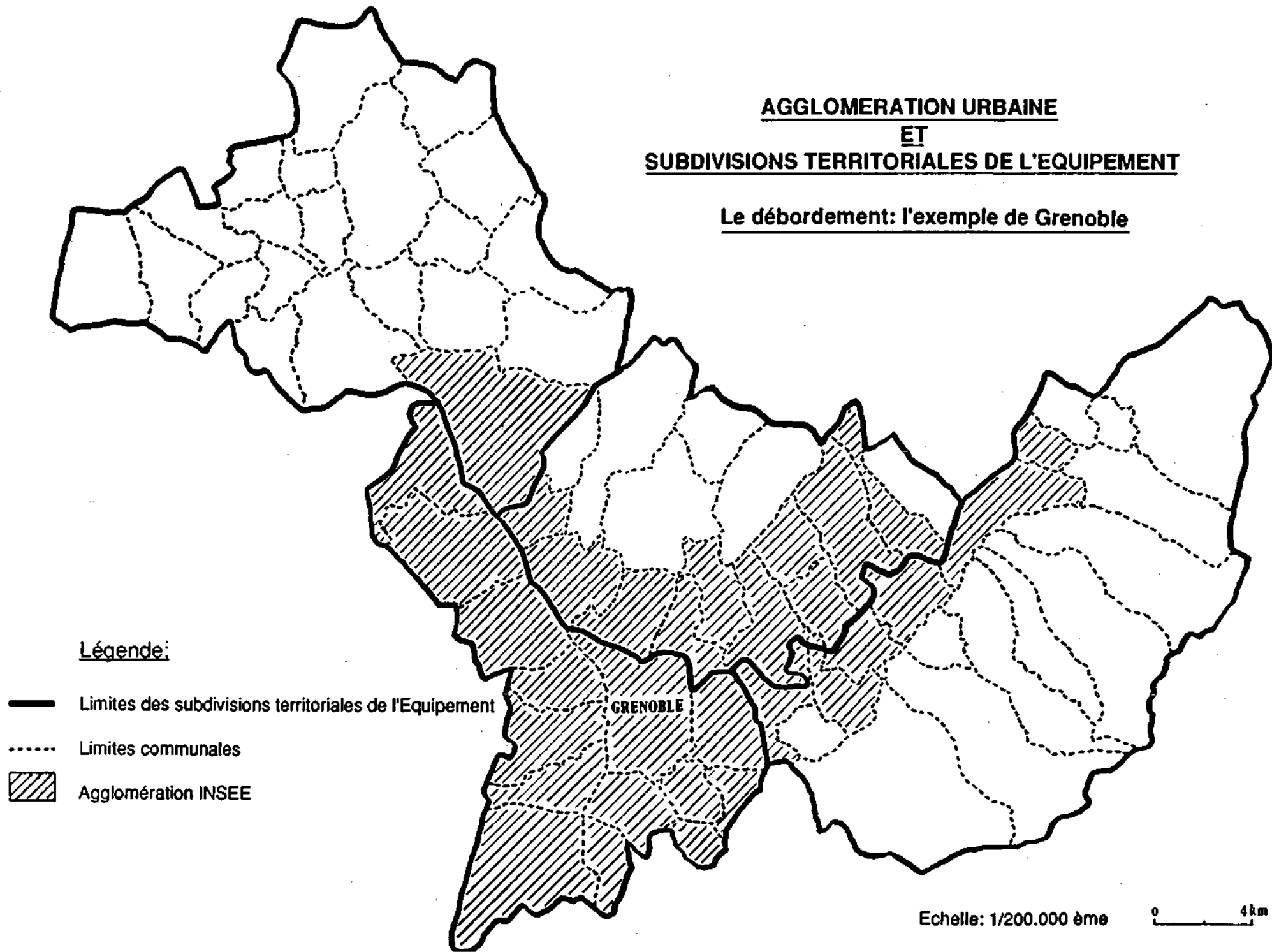
a) Le modèle du "débordement". Les communes d'une même subdivision sont toutes considérées comme urbaines d'après la définition de l'INSEE. Mais l'agglomération s'étend bien au-delà de cette seule subdivision.

L'exemple grenoblois répond à ce modèle (voir carte p.162): si la subdivision de Grenoble 1 est totalement urbanisée, l'agglomération s'étend largement, au nord, sur celle de Grenoble 2. Les subdivisions de Domène et de Voiron comprennent, elles aussi, des communes appartenant à l'agglomération grenobloise.

¹ A cet égard, on peut se référer aux travaux menés par J.M.OFFNER sur la configuration du pouvoir technico-politique local dans ce secteur: sur neuf agglomérations étudiées, les DDE ou les CETE n'interviennent que dans quatre cas au sein du système d'expertise et leur rôle reste toujours secondaire (sous-traitance).

AGGLOMERATION URBAINE
ET
SUBDIVISIONS TERRITORIALES DE L'EQUIPEMENT

Le débordement: l'exemple de Grenoble



Légende:

- Limites des subdivisions territoriales de l'Equipement
- Limites communales
- ▨ Agglomération INSEE

Echelle: 1/200.000 ème

0 4km

C'est également le cas de Nancy (voir carte p. 164) où, en dehors de la subdivision dite de Nancy-urbain, celle de Nancy-nord comprend six communes de l'agglomération et celle de Nancy-sud, trois.

b) Le modèle de "l'éclatement". Une même agglomération se trouve écartelée entre plusieurs subdivisions dont aucune n'est totalement urbanisée.

L'exemple Nantais répond à ce modèle (voir carte p.165): Les communes de l'agglomération sont partagées entre cinq subdivisions et celles de Nantes et de Rezé qui sont les plus urbanisées intègrent encore des communes rurales.

L'agglomération caennaise fournit un autre exemple, plus typique encore de l'éclatement des subdivisions par rapport au territoire de l'agglomération INSEE (voir carte p.166). Trois subdivisions, Caen-nord, est et ouest, se rejoignent à l'intérieur même de la commune de Caen qui se trouve ainsi écartelée entre les différentes entités administratives des services de l'Equipement chargées de l'entretien du réseau routier ¹. Les 16 autres communes de l'agglomération sont partagées entre les trois vastes subdivisions qui intègrent également chacune un nombre très important de collectivités rurales. Ainsi, la subdivision de Caen-nord regroupe au total 48 communes dont 3 appartiennent à l'agglomération de Caen; celle de Caen-est comprend 49 communes dont 6 font partie de l'agglomération caennaise; enfin, la subdivision de Caen-ouest est formée de 64 communes dont 6 sont incluses dans l'agglomération de Caen.

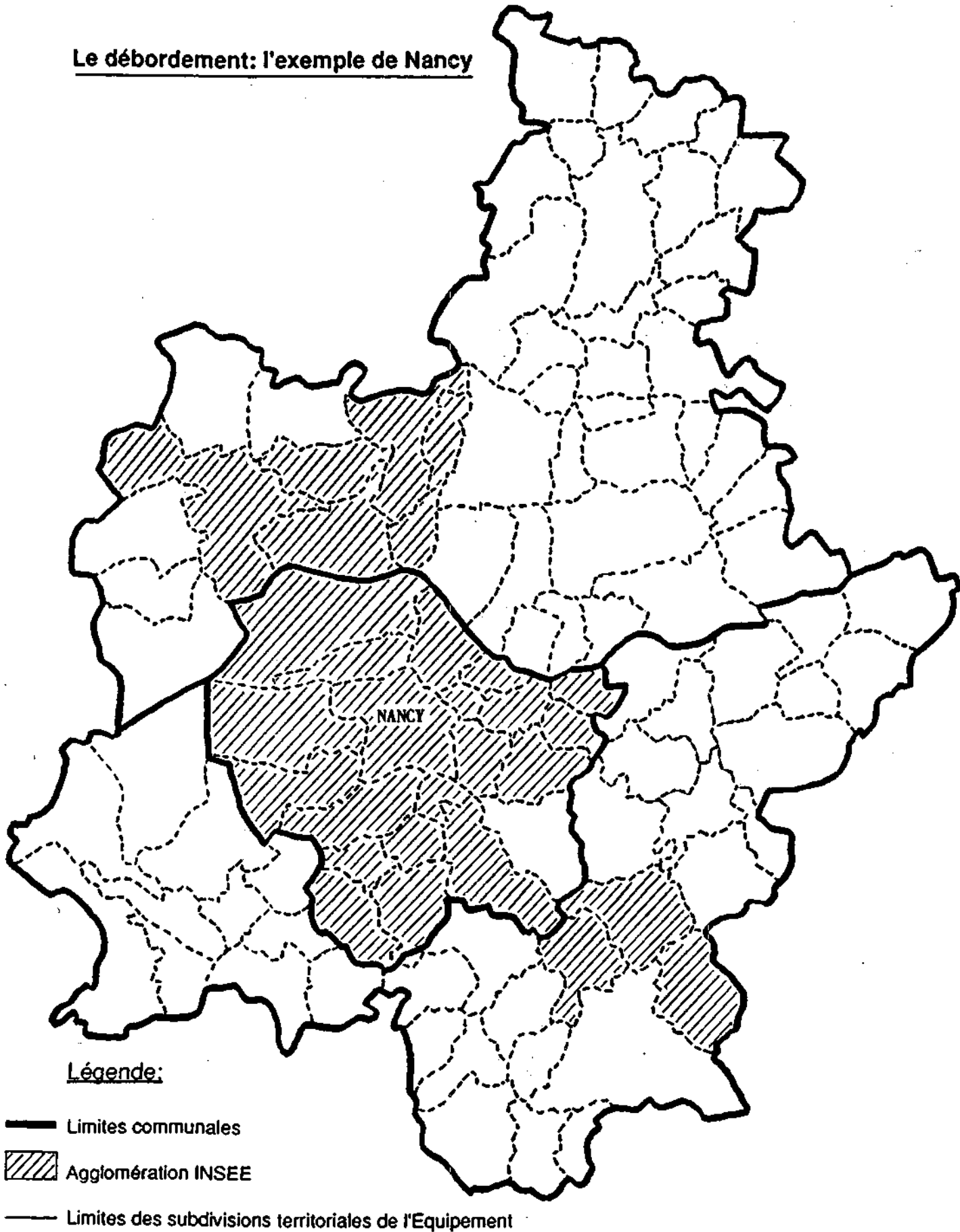
c) Le modèle de "l'inclusion": L'agglomération est entièrement comprise dans une seule subdivision au territoire beaucoup plus étendu.

Le cas de Brest répond à ce modèle (voir carte p.167): les 7 communes de l'agglomération sont intégrées à une même subdivision qui compte au total 17 communes.

¹ Les limites des communes-centres des agglomérations sont les seules frontières administratives à n'être pas respectées par le découpage des subdivisions.

AGGLOMERATION URBAINE
ET
SUBDIVISIONS TERRITORIALES DE L'EQUIPEMENT

Le débordement: l'exemple de Nancy



Echelle: 1/200.000 ème

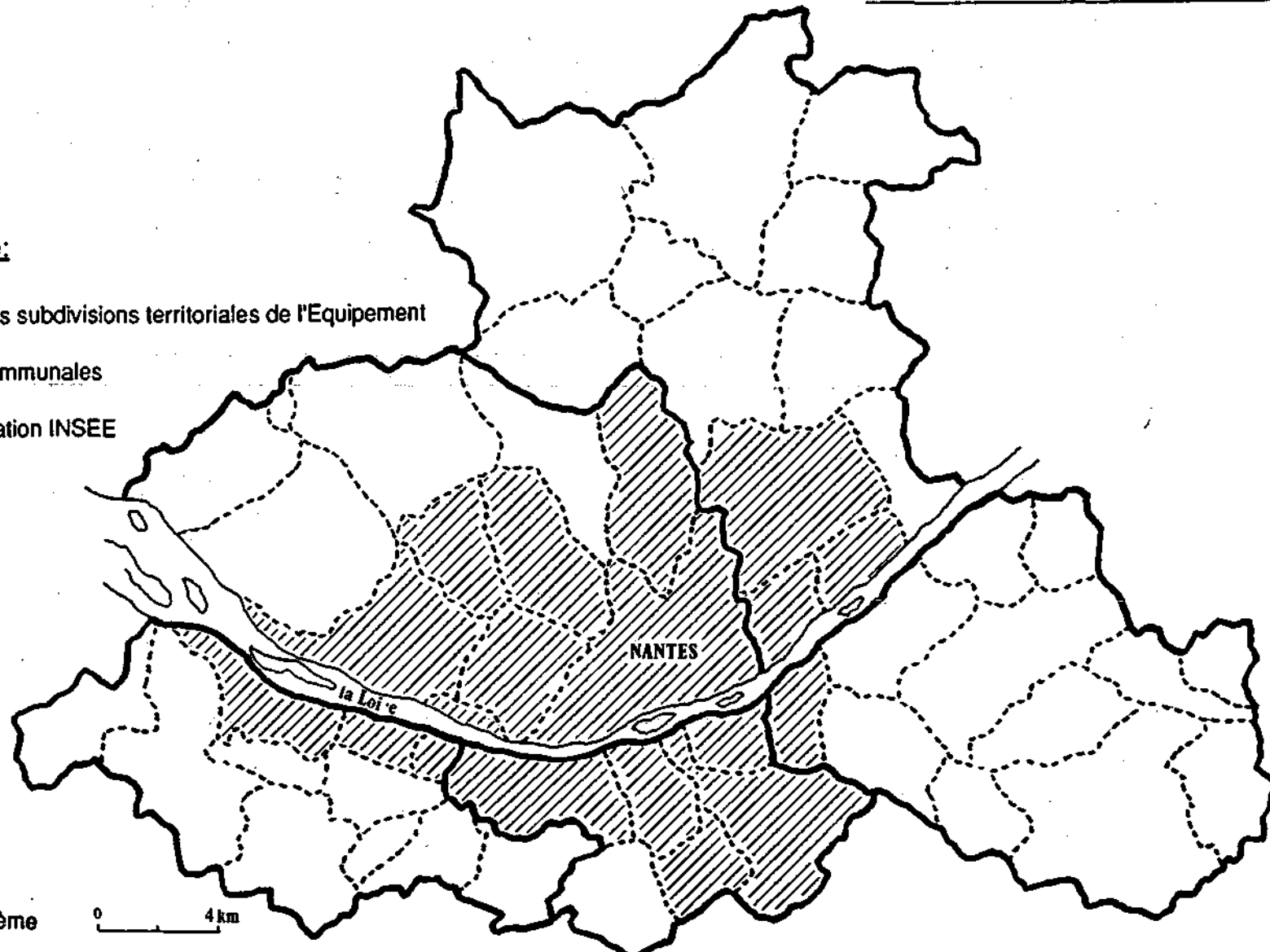
4 Km
—

AGGLOMERATION URBAINE
ET
SUBDIVISIONS TERRITORIALES DE L'EQUIPEMENT

L'éclatement: l'exemple de Nantes

Légende:

- Limites des subdivisions territoriales de l'Equipelement
- - - Limites communales
- ▨ Agglomération INSEE

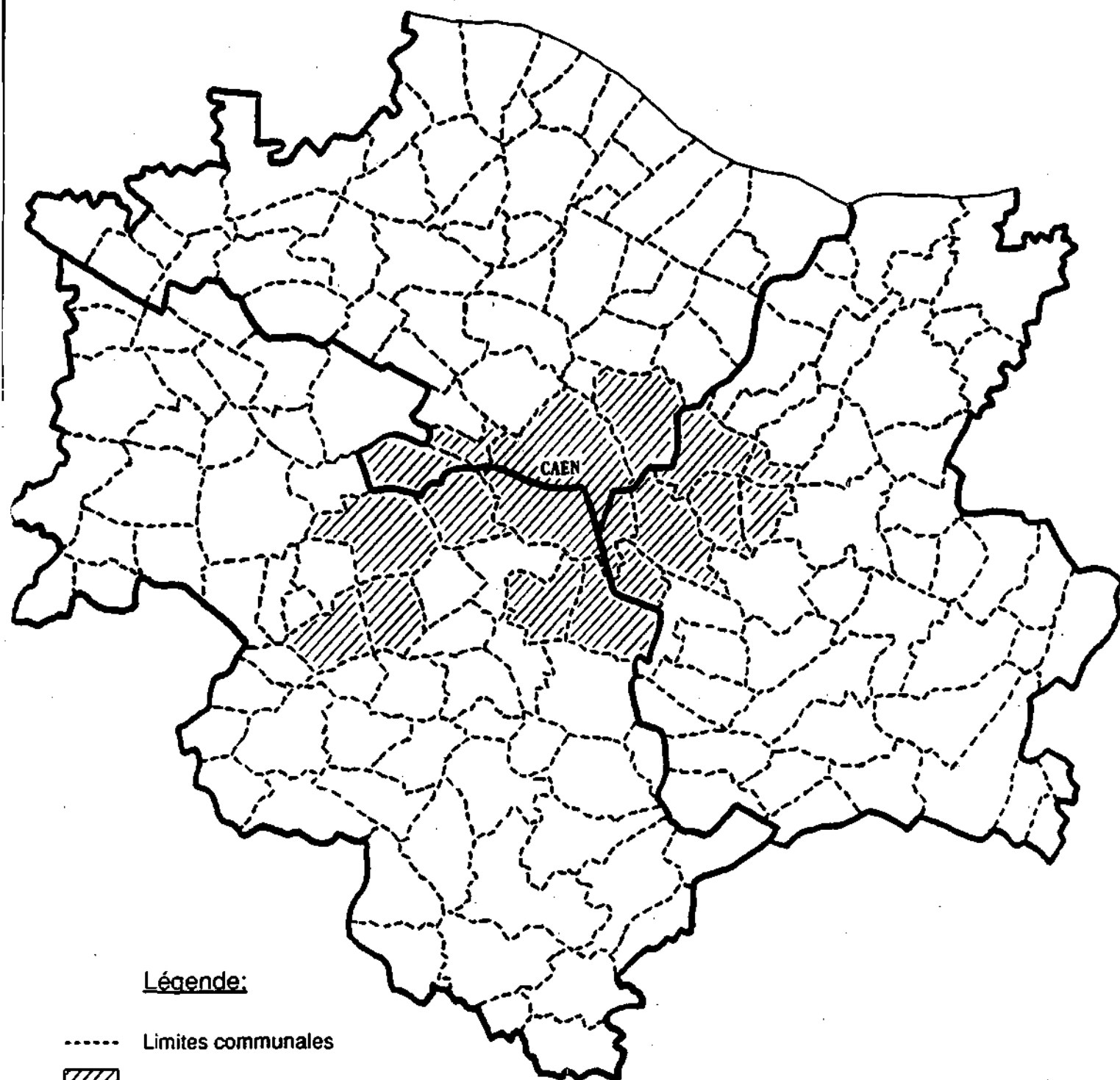


Echelle: 1/200.000 ème


0 4 km

AGGLOMERATION URBAINE
ET
SUBDIVISIONS TERRITORIALES DE L'EQUIPEMENT

L'éclatement: l'exemple de Caen



Légende:

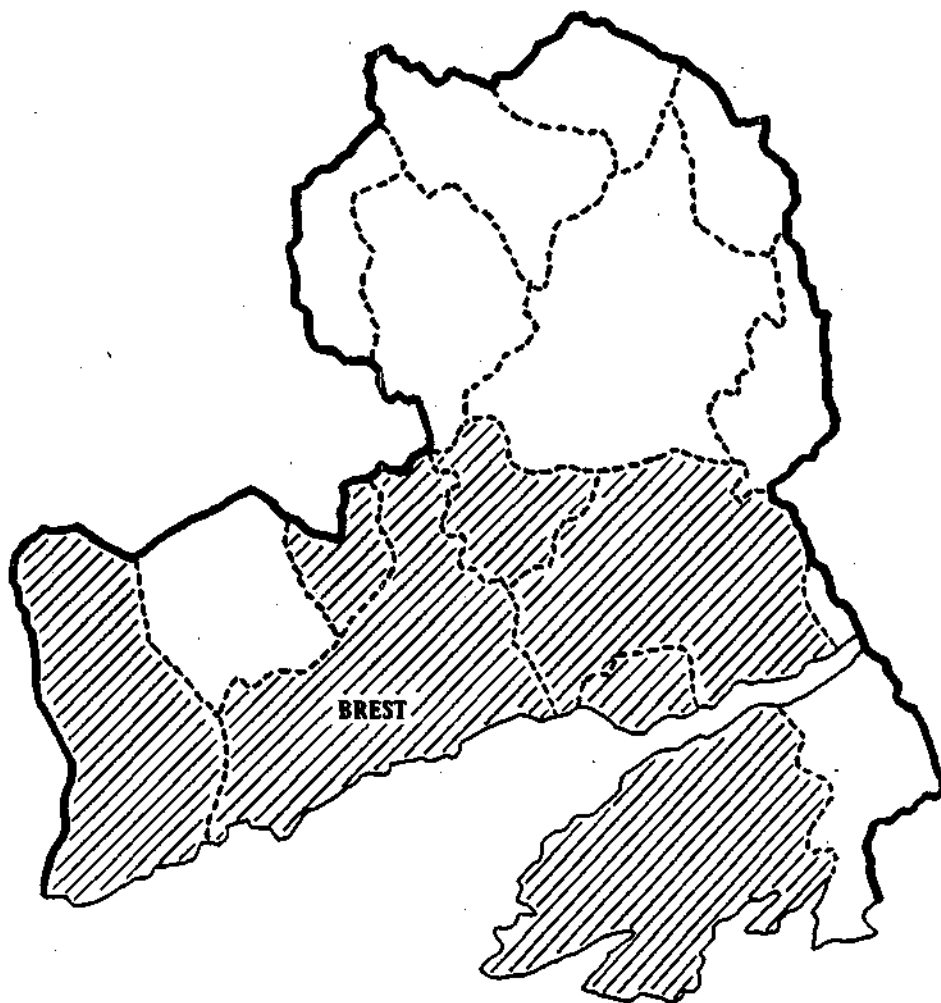
- Limites communales
-  Agglomération INSEE
- Limites des subdivisions territoriales de l'Equipement
- Limites côtières

Echelle: 1/200.000 ème





4 km

AGGLOMERATION URBAINE
ET
SUBDIVISIONS TERRITORIALES DE L'EQUIPEMENT

L'inclusion: l'exemple de Brest



Légende:

-  Limites des subdivisions territoriales de l'Equipement
-  Limites communales
-  Agglomération INSEE
-  Limites côtières

Echelle: 1/200.000 ème

0 4km

L'exemple rémois relève lui aussi du modèle de l'inclusion (voir carte p. 169) puisque les 5 communes de l'agglomération font toutes partie de l'ensemble plus vaste constitué par les 37 communes de la subdivision.

Quel que soit le modèle géo-institutionnel considéré, c'est donc bien une inadéquation qui caractérise la relation entre le périmètre des subdivisions et le milieu urbain. On peut alors se demander si ce décalage est de nature à exclure les services de l'Equipement de la gestion de la voirie des communes urbaines au profit d'instances intercommunales situées à l'échelle de l'agglomération.

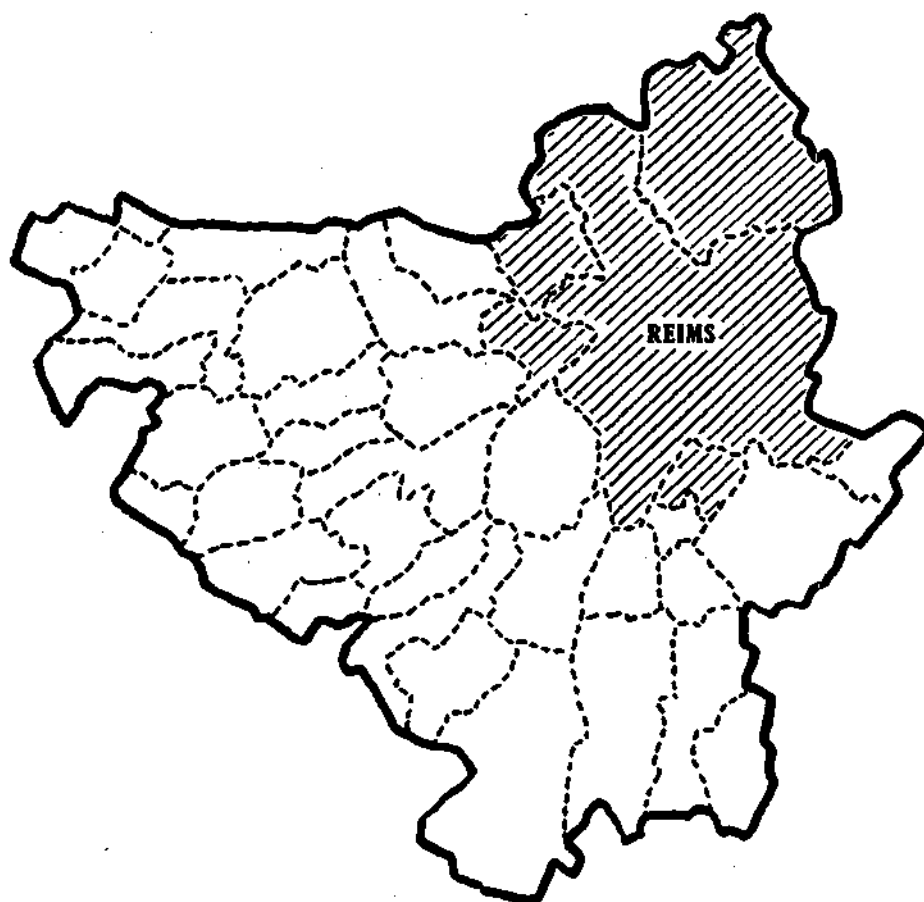
C'est ce que nous avons cherché à saisir en demandant, dans l'enquête que nous avons menée auprès des subdivisions, quelles étaient les communes urbaines qui confiaient aux services de l'Equipement la gestion de l'entretien de leur voirie au titre de l'Aide Technique à la Gestion Communale ¹. Les réponses obtenues concernent un échantillon de 27 agglomérations représentant un total de 434 communes:

¹ L'Aide Technique à la Gestion Communale a été définie par l'arrêté du 7 décembre 1979 relatif aux concours apportés aux collectivités locales et à leurs groupements par l'Etat (J.O du 19 décembre 1979). Elle comprend notamment, (article 16):

- la gestion de la voirie communale (telle qu'elle est définie à l'article 1 du décret n°61-371 du 13 avril 1961 qui en donne une définition très extensive);
- l'étude et la direction des travaux neufs dont le montant unitaire est inférieur à 100.000 F, à l'exclusion de ceux relatifs aux chemins ruraux et aux réseaux d'eau et d'assainissement;
- le contrôle des travaux effectués en vue de la réalisation de voies dont la commune a décidé le principe du classement dans la voirie communale;
- l'assistance et le conseil en matière d'aménagement et d'habitat.

AGGLOMERATION URBAINE
ET
SUBDIVISIONS TERRITORIALES DE L'EQUIPEMENT

L'inclusion: l'exemple de Reims



Légende:

- Limites des subdivisions territoriales de l'Equipement
- Limites communales
- Agglomération INSEE

Echelle: 1/200.000 ème

Le rôle des subdivisions de l'Equipement dans la gestion de la voirie des communes appartenant aux agglomérations de 150.000 à 500.000 habitants.

	moins de 2.000 hab.	de 2.000 à 5.000 hab.	de 5.000 à 10.000 hab.	de 10.000 à 20.000 hab.	de 20.000 à 80.000 hab.	plus de 80.000 hab.	o
Nombre de communes ayant choisi l'ATGC*	92	99	77	23	10	0	301
Nombre de communes ayant choisi un autre mode de gestion	4	20	38	28	24	19	133
Total par groupe de population	96	119	115	51	34	19	434
ATGC/ total par groupe de population (en 56)	95,898	83,298	6798	4598	29,498	-	
Total par groupe de population / Nombre total de communes (en 98)	22,195	27,498	26,598	11,898	7.898	4,498	

* ATGC : Aide Technique à la Gestion Communale confiée aux subdivisions territoriales de l'Equipement.

Ce tableau montre l'importance du nombre de communes appartenant à une agglomération urbaine qui ont choisi de confier aux subdivisions la gestion de leur voirie; elles représentent 70% du total des collectivités concernées.

Ce chiffre doit bien sur être nuancé en fonction de la population des communes. Mais, on remarque que seules celles qui comptent plus de 80.000 habitants ne font jamais appel aux services de l'Etat pour gérer leur voirie; or, elles ne représentent que 4,4% de notre échantillon. Dans les communes importantes qui regroupent entre 20.000 et, 80.000 habitants, et qui peuvent se doter de services techniques propres, les subdivisions assurent encore, dans près d'un tiers des cas, la gestion de la voirie. Dans les communes de 10.000 à 20.000 habitants, leur influence se renforce et l'Aide Technique à la Gestion Communale concerne près de la moitié des communes. Pour les communes de moins de 10.000 habitants qui représentent les 3/4 de notre échantillon, la part des subdivisions devient largement dominante et s'accroît parallèlement à la diminution de la population municipale, pour devenir un quasi-

monopole dans le cas des communes urbanisées de moins de 2000 habitants.

En fonction des agglomérations, on peut distinguer plusieurs configurations géo-institutionnelles:

**L'Aide Technique à la Gestion Communale
dans les agglomérations de 150.000 à 500.000 habitants.**

toutes les communes de l'agglomération recourent à l'ATGC	Lens
l'ATGC est le mode de gestion dominant sur l'agglomération	<div>Amiens</div> <div>Avignon</div> <div>Béthune</div> <div>Caen</div> <div>Cannes</div> <div>Clermont-Ferrand</div> <div>Douai</div> <div>Grenoble</div> <div>Le Havre</div> <div>Limoges</div> <div>Metz</div> <div>Montpellier</div> <div>Nancy</div> <div>Nantes</div> <div>Orléans</div> <div>Rennes</div> <div>Rouen</div> <div>Tours</div> <div>Valenciennes</div>
l'ATGC est minoritaire sur l'agglomération	<div>Nice</div> <div>St-Etienne</div> <div>Toulon</div> <div>Brest</div> <div>Dunkerque</div> <div>Le Mans</div>
aucune commune de l'agglomération ne recourt à l'ATGC	Strasbourg

Ce tableau traduit l'importance que revêt, aujourd'hui encore, l'Aide Technique à la Gestion Communale dans les grandes villes françaises. Sur les 27 agglomérations sur lesquelles nous avons recueilli des données exploitables ^{*}, ce mode de gestion de la voirie reste dominant dans 20 cas, soit les 3/4 de notre échantillon.

On peut également remarquer que les formules exclusives sont exceptionnelles. Elles ne concernent que deux cas opposés: d'une part, celui de Lens où les 37 communes de l'agglomération INSEE ont toutes confié à la DDE la gestion de l'entretien de leur voirie, et cela alors même que 5 subdivisions se partagent le territoire de l'agglomération; d'autre part celui de Strasbourg où toutes les communes font partie de la communauté urbaine qui utilise ses

¹ Nous n'avons pas obtenu de réponses exploitables pour les agglomérations d'Angers, Dijon, Mulhouse et Reims.

propres services, indépendants de la DDE, pour gérer la voirie des communes.

Pour les villes où l'Aide Technique à la Gestion Communale reste le mode dominant, deux cas doivent être distingués:

- celui où des communes-centres dotées de services techniques propres constituent des isolats au sein d'une agglomération où toutes les autres collectivités font appel à la DDE pour gérer leur voirie (c'est le cas à Amiens, Béthune, Douai, Le Havre, Limoges);

- celui où quelques collectivités disposent de services techniques propres ayant chacun à leur charge la voirie de leur commune. Les autres communes de l'agglomération, majoritaires en nombre, recourent aux subdivisions.

Pour les agglomérations où l'Aide Technique à la gestion Communale est un mode de gestion minoritaire, on peut également distinguer deux cas:

- celui où de nombreuses communes ont chacune leur service technique (Nice, St-Etienne, Toulon) qui remplace progressivement les services de l'Equipement.

- celui où il existe un service intercommunal indépendant de la DDE qui gère, à l'échelle d'une partie importante de l'agglomération, la voirie communale. C'est le cas pour les communautés urbaines: dans celles de Dunkerque et de Brest, on ne trouve qu'une commune de l'agglomération ayant confié à la subdivision leur voirie; dans celle du Mans, en dehors des 7 communes de l'agglomération appartenant à la communauté urbaine, 3 autres, incluses dans l'agglomération INSEE mais non dans le périmètre de l'organisme intercommunal, recourent toujours à l'Aide Technique à la Gestion Communale plutôt qu'au service de la communauté urbaine. De plus, il faut noter que la commune d'Yvré l'Evêque a maintenu une dualité entre ses voies communales qu'elle confie à la communauté urbaine et ses chemins ruraux qu'elle confie à la DDE.

Malgré leur configuration géographique inadaptée au milieu urbain, les subdivisions territoriales de l'Equipement constituent donc aujourd'hui encore les institutions les plus couramment

choisies par les communes urbanisées pour effectuer la gestion de leur voirie.

On peut se demander pourquoi une autre forme de gestion de la voirie communale en milieu urbain ne s'est pas développée, autour d'une extension de l'activité des services municipaux dont disposent les communes-centres, selon un mode de diffusion analogue à celui produit par les entreprises de transports collectifs urbains. Les rapports des différents services à l'espace institutionnel peuvent rendre compte de cette différence.

Dès les années 60, les techniciens municipaux des communes-centres s'étaient lancés à la conquête de la voirie des collectivités périphériques. L'Association des Ingénieurs des Villes de France, après la parution de l'ordonnance du 7 janvier 1959 remettant la voirie communale à la charge des communes, a cherché à faire reconnaître la capacité de ses membres à exercer la gestion de cette voirie en s'appuyant sur le Ministère de l'Intérieur et l'Association des Maires de France. Une circulaire du 31 août 1961 relative à la gestion technique de la voirie communale leur donnera satisfaction en prévoyant que "les communes peuvent également s'adresser, à titre permanent ou occasionnel, à un service ou à des ingénieurs relevant de l'autorité d'une autre collectivité locale". Cependant, trois ans plus tard, le rapport moral de PCM ¹ permet aux ingénieurs des Ponts et Chaussées de se montrer satisfaits: "près de 95% des communes confient au service des Ponts et Chaussées la gestion de leur voirie, ce qui représente 90% de la longueur des voies communales ... la gestion par le personnel d'une autre collectivité ou par un technicien privé n'est citée que pour mémoire dans l'enquête du Ministère de l'Intérieur dont ces renseignements sont extraits" ².

¹ PCM: association Ponts et Chaussées-Mines

² rapport moral de l'Association PCM, 1964.

Dans l'opposition entre ingénieurs municipaux et ingénieurs de l'Etat pour la gestion de la voirie communale ¹, ces derniers disposent d'un atout considérable: celui de leur spatialisation. Alors qu'ils occupent déjà tout l'espace grace au maillage supra-communal opéré par les subdivisions, les services municipaux doivent, quant à eux, conquérir un espace, sortir de leur enveloppe communale. Or, les positions géographiques acquises par les services de l'Etat leur ont permis d'établir avec les municipalités des rapports territoriaux solidement ancrés comme en témoigne cet interview d'un maire, rapporté par J.BECQUART-LECLERCQ: "les communes sont tellement travaillées par le service de l'Equipement! l'ingénieur est sur place, et il se propose ... il faut comprendre que la commune a souvent un réseau routier très étendu ... et pour être tranquille avec l'ingénieur et avoir un bon réseau, la commune accepte!" ². Cette proximité a permis de tisser des liens étroits où les rapports de tutelles directes ou indirectes souvent dénoncées par les élus jouent moins que les avantages réciproques retirés par chacun des partenaires du système, comme J.C.THOENIG et F.DUPUY l'ont montré ³. L'importance de l'Aide Technique à la Gestion Communale apportée par les DDE au sein des agglomérations traduit l'actualité de ce schéma en milieu urbain. De par leur implantation spatiale, les subdivisions constituent bien de véritables forteresses auxquelles se sont heurtées les services techniques municipaux.

Pour tenter de briser leur isolement, ces derniers soutiendront à travers l'Association des Ingénieurs des Villes de

¹ Le secrétaire général de l'Association des Ingénieurs des Villes de France, lors du comité directeur de l'association en 1962 attire l'attention de ses collègues "sur l'urgence d'inviter les conseils municipaux à délibérer, confirmant la gestion de la voirie communale aux services techniques municipaux sous la direction du directeur général des services techniques" tout en rappelant "l'intervention de M.CAZEAU auprès de l'Assemblée des Maires de France pour protester contre l'action menée par les ingénieurs des Ponts et Chaussées dans certains départements tels la Seine et la Seine-Maritime".

² BECQUART-LECLERCQ (J), Paradoxes du pouvoir local. Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1976, p. 163.

³ voir: DUPUY (F), THOENIG (J.C), L'administration en miettes. Paris, Fayard, coll. L'espace du politique, 1985, 316p.

France tous les projets visant à élagir la coopération intercommunale ¹. Mais, pour les élus des collectivités périphériques l'alternative aux services de l'Equipement se situe dans la mise en place de services propres, lorsqu'elles atteignent une certaine importance démographique, plutôt que dans le recours à d'autres services techniques soupçonnés de soutenir les intérêts des villes-centres ². Comme le remarque D.LORRAIN: "dans les grandes villes, les régies municipales, appendices de leur collectivité territoriale, se trouvent bloquées dans leur périmètre quelle que puisse être la qualité de leurs prestations" ³. Seule une

¹ En 1969, le Président de l'Association des Ingénieurs des Villes de France fait preuve d'un enthousiasme prématuré vis à vis des communautés urbaines qu'il qualifie à dessein de collectivités locales: "les nouvelles collectivités locales, c'est à dire les communautés urbaines, doivent être dotées très rapidement d'un personnel qualifié au complet, ayant vocation communale"; il ajoute que: "Pour ce qui concerne le très grand nombre de petites communes, les Maires et leur Conseils Municipaux devraient alors pour organiser leurs services techniques, obtenir les moyens nécessaires par l'intermédiaire des syndicats intercommunaux ou des districts" (DEJOU (P), "Les fonctions techniques de la collectivité locale" Revue des Ingénieurs des Villes de France, n°152, oct 1969.

Une dizaine d'années plus tard, le projet de réforme des collectivités locales sera, pour l'association, l'occasion de réaffirmer lors de son congrès de 1978, sa position sur l'intercommunalité: "Les petites communes et syndicats de faible importance devraient être vigoureusement incités, sinon astreints, à s'associer pour utiliser en commun les services d'un technicien polyvalent sous statut communal" (XXX, "L'ingénieur des villes de France face à la réforme communale" Moniteur du 3 juillet 1978, p.15 et 16.).

2 M.CASEAU déclarait en 1962, au congrès des IVF: "Le personnel municipal est attaché à son clocher et entièrement dévoué à la chose municipale". Même si la mobilité du personnel est aujourd'hui beaucoup plus importante, comme en témoignent les enquêtes réalisées par F.DUPUY et J.M.NICOLAS (Les cadres supérieurs face à la décentralisation, Paris, CFPC, 1989, 100p.), l'image de l'attachement au maire demeure l'attribut des fonctionnaires municipaux.

3 LORRAIN (D), "Le grand fossé? Le débat public / privé et les services urbains". Politiques et Management Public, vol 5, n°3, sept 1987, p.83 à 101.

Pour les transports publics urbains, on retrouve bien ce blocage des régies dans les limites communales. Il n'en existe aujourd'hui en France qu'une douzaine qui, à l'exception de Metz et Marseille sont situées dans des petites villes (environ 30.000 hab.). Leur autorité organisatrice est communale sauf pour les districts de Metz et Alençon. Cependant, ces deux cas sont spécifiques: il s'agit pour Metz d'une régie de droit allemand, et pour Alençon, deux communes seulement sur les sept du district sont desservies par le réseau urbain. De même, une extension du territoire de l'autorité organisatrice passe par une modification du statut juridique qui vise à garantir l'autonomie de l'autorité organisatrice vis-à-vis de la commune-centre. Le cas de La Rochelle, seule régie directe à avoir changé de statut entre 1979 et 1987, en témoigne: le passage d'une autorité organisatrice

coopération ponctuelle peut être envisagée qui donne une illusion de concurrence dans un jeu local où les deux figures maîtresses restent celles du maire et de "son" subdivisionnaire. Un modèle de fragmentation où les communes les plus peuplées disposent chacune de leur service technique pour gérer leur voirie se diffuse lentement, mais l'intégration de la gestion courante de la voirie dans le cadre d'un organisme intercommunal d'agglomération reste limitée à de très rares cas.

En recourant aux services de l'Equipement pour gérer leur voirie, les maires des collectivités périphériques disposent d'une organisation supra-communale au sein de laquelle le technicien réalise la cohérence du réseau viaire sans que les élus n'aient à participer à une formule intercommunale qu'ils redoutent et cherchent à éviter, de crainte de subir sans contrepartie une politique imposée par une collectivité plus puissante. L'alternative supra-communale, rendue possible par le maillage fin de l'espace opéré dans le cadre des subdivisions territoriales de l'Equipement, permet ainsi de comprendre pourquoi l'intercommunalité reste peu développée en milieu urbain.

Mais, en revanche, elle n'explique pas pourquoi en milieu rural, les communes se regroupent souvent pour gérer leur voirie, tout en recourant à l'Aide Technique à la Gestion Communale. Nous reviendrons sur cette question de la distinction rural / urbain par rapport à la création d'organismes intercommunaux à propos des "dynamiques intercomunales" (voir infra.).

De plus, la prise en charge de la gestion de la voirie des communes urbaines dans le cadre de subdivisions dont le découpage résulte d'une organisation fondée sur le milieu rural pose la question des savoir-faire techniques mis en oeuvre: sont-ils spécifiques au milieu urbain comme le suggèrent les techniciens municipaux, ce qui légitimerait une organisation intercommunale assise sur le territoire de l'agglomération ou sont-ils adaptables à ce

communale à un SIVOM s'est accompagné du passage d'une exploitation publique à une Société d'Economie Mixte.

milieu à partir d'expériences réalisées à d'autres échelons, ce qui conférerait alors toute sa solidité à l'organisation supra-communale?

1.2.2. L'adaptation au milieu urbain de techniques de voirie utilisées en rase campagne.

Les travaux de J.R.BARTHELEMY, sur "la culture technique locale" ont mis en avant, à partir d'une démarche proche de celle de l'anthropologie, une spécificité des organisations municipales qui repose sur "une approche de la technique par le sens commun, la simplicité des choses pratiques, et non l'application des techniques de pointe" ¹. Pourtant, au moment même de sa description, ce mode de production des services n'est-il pas lui-même en train de vaciller?

Plusieurs éléments qui forment système semblent s'opposer à son prolongement dans le temps:

- sur le plan politique, la poussée de l'image du "maire-gestionnaire" remplace celle du "maire-protecteur" des intérêts municipaux ². Elle s'accompagne d'un souci de contrôle de l'activité des services.

¹ BARTHELEMY (J.R), La culture technique locale, Paris, Fondation des Villes, 1988 (rapport pour le Plan urbain).

² A.MABILEAU et P.SADRAN notent que "Il est clair que la physionomie de l'élus local est en train de se modifier sous nos yeux. Le notable traditionnel était avant tout le représentant de la communauté locale. Le nouveau notable en est surtout le gestionnaire" (MABILEAU (A), SADRAN (P), "Le rôle politique de l'administration territoriale", opus cité, 1982, p.285).

Pour S.TROSA: "l'élus ... est d'abord plus public qu'auparavant, sollicité de rendre compte et de rendre des comptes. L'explosion des nouveaux modes de gestion ces dernières années a suscité des profils d'élus plus interventionnistes, suivant, voire gérant les dossiers, passant ainsi si l'on peut dire du garant de l'état-civil au manipulateur de swaps! Il est alors de plus en plus fréquent, modernisation aidant, de voir en l'élus une sorte de super-décideur, quasi chef d'entreprise, à la fois rationnel et managerial" (TROSA (S), "Les relations élus / fonctionnaires et la représentation locale". Pouvoirs locaux n°1, 1989, p.98 à 102).

De même, Cl.SORBETS écrit: "la différenciation concerne le rôle des élus: à des élus qui seraient marqués par *un non-savoir faire adapté*, succéderaient des quasi professionnels de l'action publique. Ceci est le propos des nouveaux élus disant vouloir définir des politiques là où les anciens procédaient par des actions au coup par coup, et chercher à mettre en place des politiques sectorielles rationnelles et transparentes là où les prédécesseurs agissaient

- sur le plan idéologique, la remise en cause des modes traditionnels de gestion des services publics locaux au profit d'une privatisation des tâches ¹ incite les services municipaux à rechercher une technicisation de leurs méthodes de travail.

- sur le plan économique, les services ressentent le besoin de disposer d'outils permettant de justifier des dépenses de voirie, dans un contexte global marqué par une volonté municipale de réduction budgétaire qui cadre difficilement avec la croissance des dépenses d'entretien.

- sur le plan social, des demandes de plus en plus exigeantes de la part de la population municipale amènent à rechercher de nouveaux modes de gestion.

Face à ces pressions conjointes qui s'exercent sur les services de voirie, le recours à une technicisation accrue des pratiques de gestion de l'entretien des voies communales tend à pénétrer un nombre croissant de collectivités urbaines, quelle que soit leur taille. C'est ce qu'exprimait R.LEBRET, animateur du groupe "voirie, ouvrage d'art" de l'Association des Ingénieurs des Villes de France (AIVF), pour qui: "aujourd'hui, la confiance en l'homme de l'art n'est plus suffisante. Les élus sont de plus en plus exigeants sur la justification des dépenses. Nous devons savoir justifier nos décisions techniques en leur proposant un ensemble de variantes qui les aideront dans leur choix" ².

Depuis 1985, la question de l'entretien des chaussées urbaines tient "le haut du pavé" dans les différentes revues spécialisées traitant de la voirie; et, dans ce cadre, une place privilégiée est accordée aux "outils d'aide à la gestion de l'entretien" auxquels 12

de façon incrémentale et dans le secret" (SORBETS (Cl.), "Dix années de villes moyennes. Modernisation politique ou mise en scène de nouveaux élus". Economie et humanisme n° 305, jan. fev. 1989, p.46 à 56.

¹ voir par exemple: GIBERT (R), DRESSAYRE (P), VERRIER (P.E), "La mairie à géométrie variable: finalités et moyens de la démunipalisation des services publics urbains". Revue Politiques et Management Public, vol. 5 n°3, sept 1987, p.103 à 115.

² R.LEBRET (R), "voirie: aider le choix de l'élus", La Gazette des communes, du 6 au 19 avril 1987, p.31.

articles sont consacrés dans les trois revues: Génie Urbain (3 articles) ¹, Géomètre (1 article), et Revue Générale des Routes et Aérodrômes (8 articles). Or, les techniques décrites apparaissent directement issues d'une transposition des méthodes de gestion utilisées par les services de l'Equipement sur les réseaux nationaux et départementaux. C'est ce que nous chercherons à montrer en nous appuyant principalement sur le dépouillement, depuis les années 70, des principales revues techniques traitant de la voirie ². Ce travail a été complété par des entretiens avec des responsables de l'Association des Ingénieurs des Villes de France ³ et du Laboratoire Régional des Ponts et Chaussées de l'Ouest Parisien ⁴.

a) La naissance d'une doctrine de l'entretien adaptée aux routes nationales dans les années 60 et 70.

Dès les années 60, les services de l'Etat ont été confrontés à des problèmes de dégradations des routes nationales liées à leur sous-entretien, phénomène accentué par la forte croissance du trafic routier depuis les années 50. La politique d'entretien curatif menée jusqu'alors s'avéra insuffisante: "Non programmés, les rechargements périodiques et les renouvellements des couches de surface n'ont pas pu être réalisés à une cadence suffisante, pour ralentir le processus de dégradations en profondeur. Le réseau routier a donc vu son état se détériorer progressivement en raison de l'insuffisance des crédits d'entretien, mais aussi en l'absence de politique rationnelle" ⁵. Les bases d'une telle politique ont été

¹ anciennement, revue des Ingénieurs des Villes de France.

² Il s'agit des revues:

- Revue Générale des Routes et Aérodrômes
- Revue des Ingénieurs des Villes de France et Génie Urbain
- Annales de la voirie et de l'environnement
- Travaux
- Géomètre

³ Il s'agit de R.LEBRET (animateur du groupe "voirie, ouvrage d'art") et de

⁴ Il s'agit de J.P.CHRISTORY (adjoint au directeur du LROP).

⁵ SETRA (et al.), "L'entretien routier: l'expérience française et ses possibilités d'adaptation", Revue Générale des Routes et Aérodrômes, n°596, avril 1983, p.7 à 45.

établies à partir des années 60 ¹, alors que les services de l'Etat se sont efforcés d'apporter des réponses aux trois interrogations:

- Quel est l'état physique du réseau national?
- Quel niveau de service souhaite-t-on donner à l'usager?
- Pour y parvenir, quelle stratégie d'entretien choisit-on?

La question de la connaissance du réseau a donné lieu à des campagnes de mesures de résistance des chaussées. Elles ont été réalisées par des équipes opérationnelles spécialisées créées dans huit Laboratoires Régionaux des Ponts et Chaussées ². Le travail s'est effectué sur un mode centralisé; les méthodes utilisées, la formation du personnel, la prévision des plans de charge étant assurées conjointement par le Département des Chaussées du LCPC et par la Division Chaussée du SETRA ³. Ces campagnes de mesures ont entraîné le développement de plusieurs outils techniques d'auscultation des chaussées ⁴ qui ont été ultérieurement réutilisés pour d'autres catégories de voies comme l'APL (Analyseur de Profil en Long), mis au point par le LCPC, qui mesure l'uni longitudinal.

¹ Sur ces questions, on peut se reporter, outre la référence précédemment citée, aux articles de:

- FAUVEAU (B), "L'entretien des chaussées, élément essentiel d'une politique routière cohérente", Revue Générale des Routes et Aérodrômes, n°492, novembre 1973, p.61 et 62.

- FEVE (M), "Politique d'entretien et de renforcement des chaussées", Revue Générale des Routes et Aérodrômes, n°535, octobre 1977, p.5 à 9.

- FEVE (M), "Renforcement et entretien des routes: principes, applications et orientations de la politique française", Revue Générale des Routes et Aérodrômes, n°562, mars 1980, p.5 à 19.

- REVERDY (G), "Les bases d'une politique d'entretien", Revue Générale des Routes et Aérodrômes, n°, 1983, p.10 à 20.

² Il s'agit des sept Laboratoires d'Aix, Angers, Autun, Bordeaux, Lille, Nancy, Rouen et du Laboratoire Régional de l'Ouest Parisien (Trappes) chargé: a) de centraliser et de dépouiller les mesures de déflexion; b) d'assurer l'entretien du matériel et le dépannage des autres centres; c) de participer aux études générales de synthèses.

-* LCPC: Laboratoire Central des Ponts et Chaussées.

SETRA: Service d'Etudes Techniques des Routes et Autoroutes.

⁴ Sur ce thème, on peut se reporter à: SAUTEREY (R), ROUQUES (G), "Panorama de l'auscultation des chaussées", Revue Générale des Routes et Aérodrômes, n°502, oct.1974, p.25 à 44.

La question du niveau de service a conduit les ingénieurs des Ponts à proposer un élargissement de la définition de l'entretien. Dans sa version curative, celui-ci ne peut permettre qu'une sauvegarde de l'existant; or, l'importance économique et sociale croissante de la route a rendu inadaptée cette seule fonction. Trois autres objectifs ont alors été fixés à la politique d'entretien des routes nationales par la Direction des Routes et de la Circulation Routière:

- Permettre une adaptation au trafic.
- Garantir à tous les véhicules la possibilité de circuler par tous les temps sur le réseau.
- Améliorer le confort et la sécurité des usagers.

La question du choix de la politique a été menée dans le cadre d'analyses de type coûts-avantages ¹ qui mettent en parallèle quatre stratégies:

¹ "C'est toujours l'analyse économique qui est prépondérante pour le choix d'une stratégie. L'objectif vers lequel il faut tendre est de mettre en œuvre la stratégie qui minimise le coût actualisé à long terme (en termes d'espérances mathématiques dans certains cas) en prenant en compte les avantages et les inconvénients de tous les agents économiques concernés" (XXX, "L'entretien routier, l'expérience française, ses possibilités d'adaptation". Revue Générale des Routes et Aérodrômes, n°596, avril 1983., p.7 à 39). Ce type d'analyse renvoie à ce que J.M.OFFNER et A.BIEBER nomment/"l'évaluation analytique ou la raison dominante". Pour ces auteurs: "En matière de transport, la représentation la plus triviale de l'évaluation renvoie au calcul économique public néo-classique, concrétisé par les bilans coûts-avantages. Ses pré-supposés semblent facilement acceptables: l'évaluation doit étudier la rationalité des résultats des choix potentiels des décideurs; les agents cherchent à maximiser l'utilité espérée. Il convient de procéder à des comparaisons ... Cette méthode fut mise en œuvre à partir du début des années 60, lorsque le contexte de planification - impliquant une programmation - permit de passer de la justification d'une solution au seul moyen d'études financières et techniques à la comparaison de variantes" (OFFNER (J.M), BIEBER (A), "Les trois modèles de représentation de l'évaluation". In: Les grands projets de transports, langages de l'évaluation, discours de la décision. Synthèse INRETS n°10, 1987, p. 13 à 34).

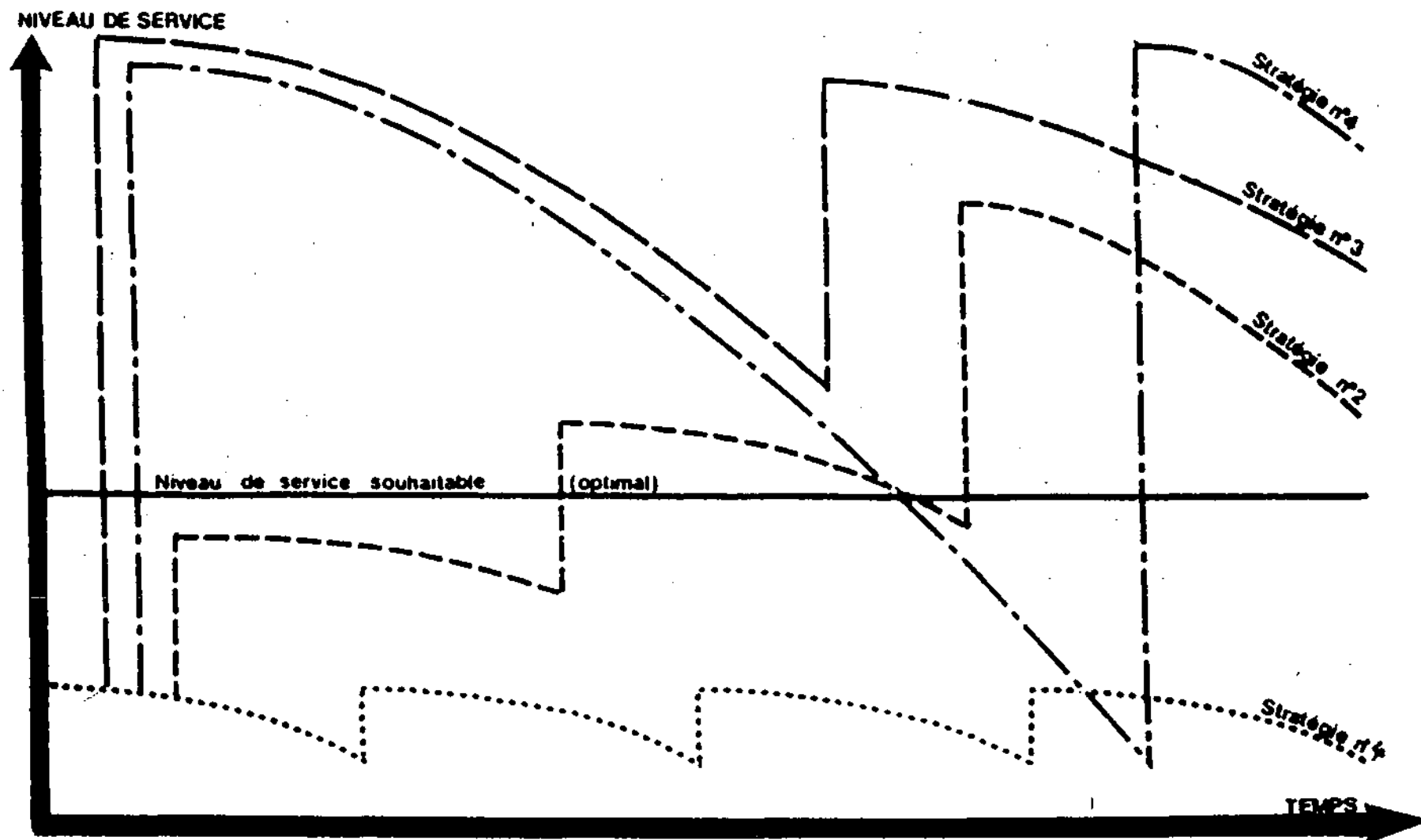
STRATEGIE	TECHNIQUE EMPLOYEE	RESULTATS
Stratégie 1 emplois partiels et réparations localisées	on laisse les dégradations se poursuivre et on répare ponctuellement	<u>inconvénients techniques</u> : faible niveau de service ; uni médiocre et éphémère ; structure non améliorée. <u>Inconvénients de gestion</u> : sur- veillance constante du réseau / nécessité d'interventions rapides et non programmées => personnel nombreux
Stratégie 2 rechargement progressif	on empile des couches de bétons bitumineux épaisses à intervalles réguliers dans le temps	<u>inconvénients</u> : structure non améliorée ; feuilletage de la chaussée qui nuit à sa cohérence ; gênes pour les usagers dues aux interventions répétées <u>avantages</u> : investissement initial modéré => homogénéisation rapide du réseau facilitée ; bon niveau de service sauf en hiver rude ; grande souplesse de programmation et d'exécution des techniques.
Stratégie 3 renforcement de structure suivi d'une politique préventive d'entretien	sur la chaussée en place considérée comme fondation on ajoute une couche de base et une couche de roulement. La chaussée fait ensuite l'objet de revêtements périodiques visant à préserver ses qualités superficielles restaurées	<u>inconvénients</u> : investissement initial lourd qui oblige à hiérarchiser le réseau pour concentrer les crédits sur les axes jugés prioritaires. <u>avantages</u> : niveau de service élevé en permanence ; suppression des barrières de dégel en hiver ; bonne adaptation à un trafic lourd.
Stratégie 4 renforcement de structure suivi d'un entretien curatif	comme pour la stratégie 3, la structure de la chaussée est remise à neuf. Mais, ensuite, l'entretien n'est réalisé qu'après l'apparition des dégradations.	<u>inconvénients</u> : le bon niveau de service initial se dégrade avec le temps, ce qui est contraire aux souhaits des usagers ; l'investissement réalisé au départ est très lourd et oblige à hiérarchiser le réseau (idem stratégie 3).

La stratégie retenue pour les routes nationales a été celle du renforcement de structure suivi d'une politique préventive d'entretien (n°3). Pour les ingénieurs des Ponts et Chaussées, ce choix n'est pas neutre.

- Sur le plan stratégique, par son ampleur, cette politique qui offre un niveau maximal de qualité de service (voir graphique p.183), s'inscrit nécessairement dans le long terme, garantissant ainsi la continuité de crédits importants pour la Direction des Routes, légitimés par des choix techniques.

- Sur le plan technique, cette politique d'entretien requiert le développement d'outils permettant au gestionnaire de connaître et de suivre l'évolution de son réseau de manière précise, de façon à

LES STRATEGIES D'ENTRETIEN DE LA VOIRIE



éviter toute dégradation pouvant atteindre la structure de la chaussée.

La mise en place d'une "Banque de Données Routières" répond à cet objectif. Elle est conçue comme "un ensemble de fichiers informatiques cohérents entre eux, accessibles à de nombreux utilisateurs, modifiables en fonction de l'évolution de leurs besoins, et mis à jour en permanence" *.

Cette notion de cohérence passe par la définition d'un système standardisé de repérage qui vise à la fois le contenu (nature des données répertoriées) et le mode de recueil des informations (appareils de mesure). Le premier point s'est traduit par l'élaboration d'une doctrine formalisée après une dizaine d'années d'expériences par des guides techniques réalisés par les services centraux (SETRA et LCPC), comme le "Guide technique de l'entretien préventif" ou le "répertoire des dégradations" parus en 1979. La question du matériel de saisie des données a favorisé de nombreuses innovations techniques comme le Caméroute qui permet un relevé photographique de l'environnement de la chaussée (largeur des accotements, signalisation, plantations, distances de visibilité ...).

A travers cette mise en place de la politique d'entretien des routes nationales, trois phénomènes essentiels doivent être retenus en regard du contexte urbain:

- D'abord, l'antériorité du problème de l'entretien de la voirie. S'il se pose dès les années 60 pour les routes nationales, jusque vers la fin des années 70, c'est essentiellement la question de la réalisation des infrastructures viaires qui préoccupe les municipalités urbaines ²; et leur entretien, qui reste pris en compte

¹ SETRA (et al.), "L'entretien routier: l'expérience française et ses possibilités d'adaptation", Revue Générale des Routes et Aérodromes, n°596, avril 1983, p.7 à 45.

² sur cette question, on pourra se reporter notamment à la recherche de B.FAIVRE D'ARCIER sur l'agglomération d'Annecy. Dans son analyse très fine des dépenses de voirie des communes, il montre que "la forte part des investissements *de croissance* au cours de la première période (1972/1977) ne semble se prolonger que plus faiblement sur Annecy le Vieux et Meythet en seconde période (1978/1983), et les efforts se concentrent sur *l'amélioration des réseaux de transport*, et pour certaines communes, sur le *cadre de vie*"

dans un cadre curatif sans réelle politique d'ensemble, s'avère de plus en plus coûteux au fur et à mesure que le linéaire de voirie s'étend et vieillit.

De cette antériorité des problèmes naît une réflexion plus précoce des services de l'Etat que des services municipaux sur le thème de l'entretien de la voirie.

- Ensuite, le second point important, directement lié au précédent, concerne la pré-existence d'une doctrine de l'entretien routier au niveau des services de l'Etat. Sous l'influence des ingénieurs des Ponts et Chaussées, la politique d'entretien des routes nationales commence à fermenter dès le début des années 60, elle se poursuit par le choix et l'application d'une politique à partir des années 70, et aboutit à la fin de ces mêmes années à la formalisation d'une doctrine technique. Tout se passe donc comme s'il existait un capital technique, rôdé au niveau de la voirie nationale et disponible pour être valorisé sur d'autres catégories de voies.

Parallèlement, les services municipaux auxquels un effort de rationalisation de leur activité est demandé dans les années 80, ne disposent pas d'une méthodologie cohérente et celle-ci est d'autant plus difficile à bâtir à leur niveau qu'ils ne possèdent pas de lieux d'échanges de réflexion susceptible de permettre le développement d'une doctrine originale. Le "groupe voirie" de l'Association des

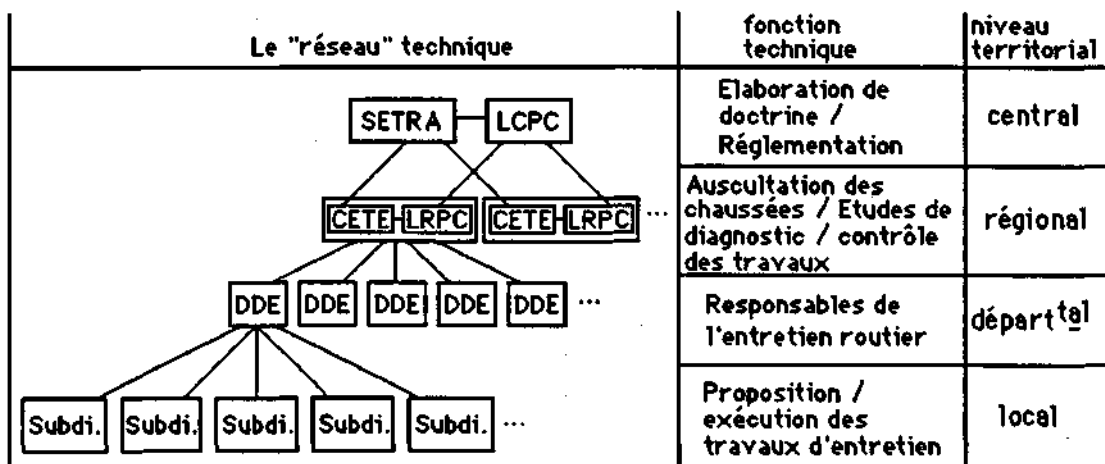
(FAIVRE D'ARCIER (B), Nature et évolution de la dépense communale de transport. Arcueil, Rapport INRETS n°10, sept. 1986, 109p.); Autrement dit, les investissements réalisés en seconde période correspondent pour nous à une forme d'entretien du réseau viaire liée à son adaptation aux besoins et à l'amélioration du confort et de la sécurité des usagers et non à la création de voiries nouvelles.

De même, les travaux de J.C.PRADEILLES sur l'agglomération grenobloise montrent, en ce qui concerne la voirie des communes, que "L'investissement annuel moyen s'élève à 257 F/hab. au cours de la première décennie (1964/1973) pour s'abaisser légèrement à 215 F de 1974 à 1984" alors qu'en ce qui concerne le fonctionnement: "La moyenne de cette dépense est de 200 F/hab. au cours de la première décennie, de 350 F/hab. pour la seconde. Le niveau de départ se situait à 140 F/hab./an environ, le point d'arrivée est de l'ordre de 400 F/hab./an. Le profil de la courbe est tout différent de celui de la courbe d'investissement: il retrace une évolution sensible à la hausse des coûts d'entretien et d'exploitation de la voirie communale" (PRADEILLES (J.C), "Les comptes publics transports d'agglomération: premiers enseignements de l'étude du cas de Grenoble, 1964/1984". Transports Urbanisme Planification. vol. 7, 2ème trimestre 1987, p.133 à 151.

Ingénieurs des Villes de France a même cessé d'exister du début des années 80 à 1986 ¹.

- Enfin, la pénétration jusqu'au niveau local de cette doctrine de l'entretien routier élaborée par les services de l'Equipement ou, du moins, des méthodes ayant servi à sa constitution, paraît d'autant plus aisée que les services de l'Etat peuvent agir "en réseau" en s'appuyant sur des services déconcentrés à plusieurs niveaux territoriaux:

**ORGANISATION GEO-INSTITUTIONNELLE
DE LA POLITIQUE D'ENTRETIEN DES ROUTES NATIONALES**



SETRA: Service d'Etudes Techniques des Routes et Autoroutes
 LCPC: Laboratoire Central des Ponts et Chaussées
 LRPC: Laboratoire Régional des Ponts et Chaussées
 CETE: Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement

Face à cette organisation technico-administrative des services de l'Etat, facilement mobilisable, la fragmentation des services municipaux au sein des multiples cellules communales apparaît comme un élément de fragilité.

Ainsi, les services de l'Etat disposent de trois atouts considérables favorables à la diffusion de leur savoir-faire:

a) l'antériorité de la réflexion sur la définition d'une politique d'entretien;

¹ il faut noter que cette Association rend compte dans sa revue des expériences menées par différentes collectivités dont les services ont produit des articles, mais elle ne dispose ni d'un personnel autonome, susceptible de conduire des expérimentations, ni de matériel technique propre.

- b) la technicité et une logistique technico-administrative opérant "en réseau" pour la mettre en œuvre;
- c) la proximité qui renforce la légitimité de leur intervention dans le cadre des subdivisions territoriales.

b) La diffusion, à partir des années 80. des savoir-faire utilisés en matière d'entretien des routes nationales, à l'échelle de la voirie urbaine ¹.

L'entretien de la voirie à Fontaine-les-Dijon, constitue un exemple de l'utilisation, en milieu urbain, des techniques d'aide à la gestion développées pour le réseau national ².

Commune de 7000 habitants appartenant à la première couronne de l'agglomération dijonnaise, Fontaine-les-Dijon dispose d'un modeste service technique de voirie chargé de l'entretien de son réseau viaire. En 1983, le changement de l'équipe municipale s'est accompagné d'un souci de rationaliser la gestion de la commune. En matière de voirie, poste budgétaire important, la question des élus était la suivante: les sommes inscrites chaque année au budget permettent-elles une remise en état complet du réseau sur le temps d'un mandat électoral? Interrogation qui pose en préalable celle de

¹ Il convient cependant de rappeler que les premières formes de diffusion et de valorisation de la doctrine nationale de l'entretien routier ont touché dès le début des années 80, la voirie départementale, comme plusieurs articles parus dans la Revue Générale des Routes et Aérodrômes en témoignent; voir:

- LE GUERN (L), "La politique d'entretien des chemins départementaux en Ille-et-Vilaine", Revue Générale des Routes et Aérodrômes. n°624, nov. 1985, p.12 à 17.

- PEYRONNE (C), STRICHER (M), "Le système de gestion des routes départementales de Meurthe-et-Moselle", Revue Générale des Routes et Aérodrômes. n°625, déc. 1985, p.37 à 40.

Et l'on pourrait d'ailleurs faire ici l'hypothèse (à vérifier dans d'autres travaux), que la pénétration de cette logique technique à l'échelle départementale semble d'autant plus aisée que, dans le contexte de la décentralisation, elle constitue un moyen pour les Présidents des Conseils Généraux de s'affirmer comme les véritables patrons des départements, porteurs d'un projet départemental qui dépasse le saupoudrage traditionnel des crédits répartis entre les subdivisions en fonction de leur linéaire de voirie. Parallèlement, les nouveaux directeurs départementaux des services des routes y trouvent un outil de légitimation technique de leur action.

² Ce paragraphe s'appuie sur l'article de MM. MARIBAS, PAILLARD et PERRON, "Evaluation d'un réseau de voirie communale", Revue des Ingénieurs des Villes de France. n°3, 1986, p.39 à 43.

la connaissance de l'état du réseau viaire. Or, les faibles moyens des services municipaux ne leur permettent pas de répondre à ces questions. Il n'existait d'ailleurs à Fontaine-les-Dijon aucun répertoire des rues en fonction de leur état, ce qui constitue l'outil de base pour une programmation des travaux. Le recours à des services extérieurs apparaît alors nécessaire. C'est vers la subdivision de l'Équipement et non vers les services techniques de Dijon que se tournent les élus et cela pour trois raisons:

- d'abord, les élus ne souhaitent pas voir la commune-centre prendre pied sur son territoire, de quelque manière que ce soit.
- ensuite, les services de la DDE, qui travaillent sur les réseaux nationaux et départementaux traversant la commune et qui ont des relations suivies avec les services municipaux de Fontaine, sont sur place et proposent une méthode de travail.
- enfin, en confiant les travaux à la DDE, le subdivisionnaire pourra jouer son rôle d'intégrateur des filières techniques et politiques et favoriser l'obtention d'une subvention par le Conseil Général, ce qui n'aurait pas été le cas s'il avait été fait appel aux services de Dijon. De fait, le niveau départemental prendra en charge les 2/3 du financement des études.

La méthode proposée par la subdivision et retenue par la municipalité consistait à créer une Banque de Données Routière, en s'inspirant de celle "sur laquelle cette administration enregistre et stocke l'état des routes nationales" ¹. Mais la subdivision n'est pas, elle-même, suffisamment équipée pour réaliser ce travail. C'est pourquoi elle a renvoyé la commune sur le Laboratoire Régional des Ponts et Chaussées d'Autun qui dispose du matériel nécessaire. Trois types d'évaluations complémentaires du réseau communal ont été réalisés:

- Une prise de vue de l'ensemble du réseau et de son environnement qui permet d'avoir un panorama global de l'état visuel de la voirie et de constituer ainsi une banque de données par l'image. Il a été réalisé grâce à un appareil de type vidéoroute

¹ MM.MARIBAS, PAILLARD, PERRON, article cité, 1986, p.39.

utilisé pour le réseau national et qui constitue un perfectionnement du caméroute mis en œuvre dans les années 70.

- Une analyse des déformations verticales de la chaussée (déflexion) mesurées grâce au déflectographe Lacroix, appareil conçu initialement pour le réseau national.

Une évaluation précise du trafic par comptages automatiques et manuels permettant de repérer le trafic total et le trafic lourd, de manière à déterminer différentes classes de trafic, comme c'est également le cas pour la voirie nationale.

Les informations recueillies ont ensuite permis au Laboratoire d'Autun de dresser, en fonction d'une grille de règles de remise en état des voies, les besoins en entretien pour l'ensemble de la voirie communale, dans un horizon de 5 ans.

Par-delà ces opérations, les services de l'Equipement incitent la municipalité à dépasser la banque d'images pour mettre en place un fichier informatisé regroupant les principales informations obtenues par l'étude, de manière à disposer d'un outil de gestion plus facile à utiliser. Cette proposition n'est pas neutre; elle s'inscrit directement dans les perspectives de valorisation de recherches menées par le Laboratoire des Ponts et Chaussées qui travaille, au niveau des routes nationales, à la mise au point de l'organisation d'une liaison interactive entre une banque de données par l'image sur cassettes et un système informatique de gestion de la voirie nationale.

Cet exemple de Fontaine est intéressant pour deux raisons:

- D'une part, il montre que la diffusion de savoir-faire issus des techniques d'entretien de la voirie nationale est tout à fait opératoire en milieu urbain. Il ne s'agit pas d'imposer de manière systématique la méthode de l'entretien préventif telle qu'elle est appliquée sur le réseau national, mais d'utiliser différents éléments qui ont servi à sa définition pour permettre au gestionnaire de la voirie communale de disposer d'un outil de programmation des travaux d'entretien. L'aspect modulaire des techniques utilisées sur le réseau national permet aux services de l'Etat de proposer, en fonction des besoins locaux, toute une gamme de prestations qui

peuvent aller de la simple étude d'auscultation des chaussées permettant un bilan ponctuel de l'état des voies à la constitution d'outils informatisés complexes d'aide à la gestion de la voirie urbaine, qui permettent ultérieurement un suivi de la politique d'entretien par les services municipaux. Cette transposition des méthodes, même si elle demande des adaptations, montre bien le caractère facultatif de l'intercommunalité dans la mesure où les communes n'ont pas besoin de se regrouper pour chercher à atteindre une "masse critique" leur permettant de développer une capacité d'expertise. Celle-ci existe déjà à un autre niveau, et se trouve diffusée jusqu'au niveau local par les relais territoriaux des services de l'Équipement. De plus, cette diffusion des savoir-faire nationaux explique que les organismes intercommunaux existants, ne soient pas nécessairement assis sur un territoire urbain, mais adoptent souvent celui des subdivisions.

- D'autre part, l'exemple de Fontaine-les-Dijon traduit la puissance d'une organisation fonctionnant "en réseau" comme celle de l'Équipement: lorsqu'un problème dépasse la capacité d'un échelon territorial (ici, la subdivision), il peut faire appel à un service opérationnel situé à un autre niveau géo-institutionnel (ici, le Laboratoire des Ponts et Chaussées). Le cloisonnement des services municipaux ne leur permet pas cette souplesse de fonctionnement et limite considérablement les possibilités d'innovation à ce niveau. Il est révélateur de constater que l'article sur Fontaine-les-Dijon, qui met en avant les méthodes des services de l'État, est présenté dans la revue des IVF alors que ceux-ci n'ont pas d'alternative à proposer et que leur discours tient essentiellement en un rappel des spécificités de la voirie urbaine lié à des contraintes particulières ¹.

L'illustration, à travers le cas de Fontaine, de la diffusion des méthodes d'entretien des services de l'État au niveau de la voirie des villes s'insère dans une problématique globale de valorisation des techniques utilisées sur le réseau national. A travers une

¹ voir: VITRA (G), "Colloque la route et l'innovation", Revue des Ingénieurs des Villes de France, août/sept. 1983, p.47 à 50.

enquête portant sur les techniques d'entretien de la voirie urbaine dans les communes de plus de 15.000 habitants, le Laboratoire Régional de l'Ouest Parisien a pu déterminer les besoins en matière de répertoire des voies: "on peut penser qu'un outil moderne de gestion nécessite un fichier, informatique ou manuel, et on observe que dans ce domaine les besoins sont très importants puisque 44% des villes ayant répondu ne disposent pas de fichier, et 5% de fichiers partiels. Contrairement à ce que l'on pensait initialement, le phénomène semble assez semblable quelle que soit la taille des villes" ¹.

Cette constatation a mis en avant l'intérêt que pouvait revêtir une adaptation des outils nationaux de gestion de l'entretien au milieu urbain. Dans cette optique, le CETUR a mis au point un "répertoire des dégradations des chaussées urbaines" paru en 1987, dont la méthodologie s'inspire directement de l'ouvrage: "Entretien préventif du réseau national: répertoire des dégradations" édité par le SETRA et le LCPC en 1979. Il a pour objet "d'aider les gestionnaires de voirie à effectuer un bon relevé visuel de leurs chaussées en associant chaque type de dégradation à un vocabulaire unique" ². Mais, au-delà du relevé visuel, se pose la question de sa retranscription et de son utilisation.

Or, dans ce domaine le Laboratoire Régional de l'Ouest Parisien a développé, à partir de son expérience sur la voirie nationale ³, toute une panoplie de systèmes de gestion adaptés aux besoins des responsables des réseaux locaux. Ils se répartissent en deux familles:

- les outils dits de première génération: "approche simple et pragmatique, avec pour objectif de disposer de fichiers de la voirie et d'une logique générale permettant d'exploiter ces fichiers quelle

¹ CETUR, AIVF, LROP, Panorama de l'entretien des revêtements des chaussées urbaines. Bagneux, CETUR, 1986, 31p.

² CETUR, LCP, Répertoire pratique des dégradations des chaussées urbaines. Bagneux, CETUR, 1987, 162p.

³ On peut rappeler ici le rôle particulier de ce Laboratoire des Ponts et Chaussées dans la politique nationale de l'entretien. Il a été le centre coordinateur de l'ensemble des Laboratoires impliqués et a participé directement aux études générales et de synthèses. Il n'est donc pas étonnant qu'il joue un rôle capital dans l'adaptation au milieu urbain des outils de gestion de la voirie définis pour le réseau national.

qu'en soit leur forme en vue de mieux programmer l'entretien, mieux suivre le réseau et son évolution et dans certains cas, opérer des pré-choix des solutions de réfection les plus appropriées" ¹. Ces outils de première génération se décomposent en trois catégories: a) la plus simple permet de faire un bilan de l'état de la voirie et d'en tirer une priorité de programmation technique des tâches d'entretien à réaliser; b) la version intermédiaire vise en plus à inscrire dans la durée l'outil de gestion en permettant une esquisse de programmation pluriannuelle et un suivi des opérations; c) enfin, la version la plus élaborée reprend les fonctions précédentes en intégrant des éléments de coordination et d'aménagement (sécurité, occupation du sol, comportement des usagers ...).

- les outils dits de seconde génération sont des systèmes de gestion optimisés. Ils doivent permettre, en se basant sur des lois d'évolution des critères choisis pour représenter la qualité d'une voie urbaine, de dégager des stratégies d'entretien sur le réseau considéré dans son ensemble.

Tous ces systèmes ont fait (ou font dans le cas des outils de seconde génération) l'objet d'expérimentations auprès de collectivités locales. Les résultats obtenus sont repris dans de nombreux articles de la presse spécialisée ². Ces opérations ont reçu un appui

¹ CHRISTORY (J.P), "Outils d'aide à la gestion de l'entretien de la voirie urbaine: panorama et développements récents", Revue Géomètre. n°2, 1989, p.40 à 42.

2 Pour les outils de première génération, voir:

- BECCEGATO (R), CHRISTORY (J.P), COLLIN (F), MACHU (C), "Outil d'aide à la gestion de la voirie urbaine: application dans le cas de villes moyennes (Trappes et Mantes-la-Jolie)", Revue Générale des Routes et Aérodrômes. n°621, juillet/août 1985, p.25 à 43.

- COLLIN (F), "Programmation après auscultation: présentation de l'expérience de la ville de Trappes". Revue Générale des Routes et Aérodrômes n°621, juillet/août 1985, p.45 et 46.

- CHRISTORY (J.P), LEBRET (R), SIGNON (C), "Outil d'aide à la gestion de l'entretien de la voirie urbaine: application dans le cas d'une grande ville, l'expérience de la ville de Paris", Revue Générale des Routes et Aérodrômes. n°641, mai 1987, p.15 à 27.

Pour les outils de deuxième génération, voir:

- AUBERT (J.L), GAUTIER (J.P), MARCHAL (T), "Système de gestion optimisé de la voirie urbaine: cas du district urbain de Nancy et de la ville de Metz", Revue Générale des Routes et Aérodrômes. n°659, janvier 1989, p.33 à 39.

- GAUTIER (J.P), "Secur: Suivi et Entretien des Chaussées Urbaines", Génie Urbain, mai 1990, p.45 et 46.

logistique et financier du CETUR. De plus, pour en faciliter la diffusion, les services de l'Etat ont engagé une forme nouvelle de "partenariat", avec l'Association des Ingénieurs des Villes de France, ce qui constitue pour cette dernière un moyen de rompre son isolement ¹ et de relancer le groupe de travail "voirie, ouvrage d'art" qui n'existait plus qu'en terme de virtualité ².

L'adaptation de ces outils de gestion de l'entretien de la voirie nationale au milieu urbain montre bien que, si ce dernier présente des spécificités maintenant admises, il reste cependant très perméable à la diffusion d'innovations issues des techniques routières.

Le système institutionnel et son mode de fonctionnement constituent ainsi un facteur essentiel pour comprendre la faiblesse de l'intercommunalité en matière de voirie dans les villes.

¹ Le constat de cet isolement a souvent été fait par les membres des IVF: "c'est le cas avec la coordination des travaux où trois études sont menées en parallèle par le CFPC, la DGCL, et le STU sans consultation des ingénieurs municipaux" (XXX, "Génie urbain: les spécificités de la voirie urbaine", La Gazette des communes, nov. 1987, p.115) ou bien encore, en matière de définition de normalisation de bordure où M.VRIGNAUD: "regrette que nous (les IVF) n'ayons pas été associés à la mise au point des normes de bordure ... On a le sentiment que celles retenues sont celles utilisées par l'Equipement, en rase campagne" (XXX "Table ronde: normalisation dans le domaine des services techniques municipaux", Revue des IVF, n°3, 1980, p.37 à 40). D'une façon générale, L.GERTOUX, alors Président des IVF remarquait qu'"En 1937, quelques ingénieurs décidaient de se rapprocher, d'établir des liens. Il s'agissait pour eux de vaincre l'isolement qui, d'ailleurs, nous menace toujours" (XXX, "Ingénieurs des villes: leurs missions changent". Moniteur du 3 avril 1987, p.28).

² La reprise en main de l'animation du groupe "voirie, ouvrage d'art", depuis 1986 par R.LEBRET (Ingénieur des services techniques de la ville de Paris) et P.LAYE (Directeur des services techniques de Cavaillon) s'est accompagnée d'une nouvelle approche mettant en avant des partenariats. Il est intéressant de constater que les IVF, en quête de légitimité, se posent comme les leader de ces rapprochements: "Face aux lacunes existantes dans le domaine technique de la voirie urbaine, les IVF s'appuyant sur les structures de recherches routières existantes (CETUR et les LRPC), les professionnels (industriels et entreprises routières) et le CFPC (formation) développent un important programme de recherche: la publication d'un Panorama de l'entretien des revêtements des chaussées urbaines sera poursuivi par l'établissement de guides et de notes techniques sur les différents types de revêtement, d'outil d'aide au diagnostic sur l'état des dégradations des chaussées, et à la gestion et à la programmation des travaux sur le réseau (systèmes experts)".

L'existence d'une organisation supra-communale concurrente, au niveau des services de l'Etat qui allie: la technicité, la proximité et l'ancienneté, nécessaires à l'établissement de liens territoriaux, tend à imposer son échelle d'intervention et à rendre les regroupements intercommunaux facultatifs.

L'importance de l'Aide Technique à la Gestion Communale en milieu urbain témoigne de la force de cette territorialisation des services de l'Equipeement et l'on ne peut suivre ici le postulat de J.R.BARTHELEMY qui considère qu'il s'agit d'organisations "non territoriales" dans la mesure où elles "interviennent selon des procédures uniques sur tout un marché, avec un personnel mobile, des réponses standardisées" ¹. Cette perspective est réductrice ² car elle conduit à ne considérer que les seules unités fonctionnelles des services de l'Etat. Or, les subdivisions qui complètent ce dispositif apparaissent, justement par les liens territoriaux qu'elles ont su établir, comme les lieux où peut être réalisée l'adaptation des techniques et procédures nationales aux besoins des collectivités locales.

Mais, par delà le contexte institutionnel, il convient de mentionner des éléments de nature juridico-financière, qui viennent renforcer la difficulté à créer des organismes intercommunaux chargés de la voirie.

¹ BARTHELEMY (J.R), La culture technique locale. Paris, Fondation des Villes, (rapport pour le Plan urbain), 1988 .

² cette position de J.R.BARTHELEMY peut s'expliquer par la méthodologie retenue. Cet auteur, "en privilégiant la connaissance du travail concret des agents municipaux", a parfaitement réussi son insertion dans le milieu étudié, mais peut-être n'a t-il pas su ensuite se dégager du discours de ses interlocuteurs et opérer la distance nécessaire à la compréhension globale de la culture technique locale? Nous ne pensons pas qu'il y ait un monopole des services municipaux sur la définition d'une "culture technique locale" et peut-être vaudrait-il mieux employer cette expression au pluriel: à côté du modèle défini par J.R.BARTHELEMY, n'y a-t-il pas la place pour une autre forme de "culture technique locale" contenue dans les rapports entre technique et politique, à l'échelle des subdivisions territoriales?

2^ Collectivité propriétaire / collectivité affectataire de la voirie, un éclatement juridique et financier des responsabilités difficile à gérer.

S'il existe des organismes intercommunaux chargés de la voirie, le contexte juridique, hormis dans le cas des communautés urbaines, est peu favorable à leur multiplication et cette difficulté est à rattacher au statut des organismes intercommunaux qui sont tous des établissements publics.

Les débats juridiques sur les formes de l'intercommunalité: collectivité territoriale à vocation générale ou établissement public à fonctions spécialisées, prennent un relief particulier avec le cas de la prise en charge de la voirie. En effet, les juristes ont longtemps admis qu'un établissement public ne pouvait pas posséder en propre de domaine public ¹, ce qui constituait une manière d'affirmer le rapport de subordination de cette institution vis à vis des collectivités territoriales, garantissant ainsi, sur le plan politique, l'existence de ces dernières.

Dans cet esprit, il n'a pas été créé, au sens juridique, de voirie syndicale ou districale. Dès 1963, M.BOURJOL soulevait cette question en écrivant: "La notion de voirie districale n'est encore qu'une anticipation" ²; aujourd'hui, on peut dire qu'elle l'est restée. Pourtant, le décalage entre la réalité d'un rôle croissant des établissements publics ayant un ressort territorial ³ et la conception doctrinale a progressivement fait céder cette frontière de la propriété du domaine public ⁴. Mais la distinction entre la propriété

¹ Ainsi, la loi du 19 juin 1965 ne parlait, à propos des ports autonomes, que de "domaine affecté".

² BOURJOL (M), Les districts urbains. Paris, Berger-Levrault, coll. l'administration nouvelle, 1963, p.121.

³ outre les organismes de coopération intercommunale, il faut citer les régions qui, jusqu'en 1982, ont un statut d'établissements publics.

⁴ - Dès 1966, dans le cadre des communautés urbaines, un transfert de propriété des voies a été prévu par le texte législatif et réalisé. Il a pu donner lieu à des interprétations sur le caractère "hybride" de cette institution située entre l'établissement public et la collectivité territoriale, pour reprendre le mot de M.ZIMMERMANN (Rapporteur de la Commission de la Législation à

et l'affectation de la voirie dans le cadre de syndicats ou de districts, qui s'est maintenue, joue un rôle ambigu par rapport au développement de l'intercommunalité. D'un côté, les collectivités locales ne se trouvent pas dessaisies de leur patrimoine viaire, ce qui peut les inciter à confier la gestion de la voirie à un organisme intercommunal lorsqu'elles ne disposent pas de service propre; mais de l'autre, cette dualité entre possesseur et dépositaire est source d'une gymnastique comptable assez lourde et peu incitative, définie par la circulaire du Ministère de l'Intérieur n°79-286 du 18 juillet 1979. Celle-ci reconnaît le double mouvement de globalisation des contributions des communes aux organismes intercommunaux puis de transfert du compte intercommunal "travaux de voies et réseaux" aux communes bénéficiaires, dès réception des travaux de voiries.

Cette circulaire fait suite à un avis du conseil d'Etat du 22 juillet 1975 résultant d'un différent entre les Ministères de l'Intérieur et des Finances qui met bien en relief les difficultés que posent la dualité: propriétaire / affectataire du domaine public. Les services locaux du Ministère des Finances estimaient alors que la maîtrise d'ouvrage était directement liée à la propriété, et donc que des travaux de voirie menés par un syndicat ou un district sur des voies communales étaient réalisés pour le compte d'un tiers et non

l'Assemblée Nationale). De ce point de vue J.de LAUBADERE parle "de collectivité territoriale affublée de la qualification d'établissement public pour des raisons de pure opportunité" (cité par BRECHON-MOULENES (C), Les organisations intercommunales. Paris, Dalloz, coll. collectivités locales, 1988, p.8).

- le 28 avril 1977, le Conseil d'Etat donnait un avis, au cours de son Assemblée Générale, selon lequel, "la propriété d'un domaine public propre au profit des établissements publics, tels que les hôpitaux, a été reconnu, sous réserve que les biens en cause soient affectés au service public et spécialement aménagé à cette fin".

- le 6 février 1981, le Conseil d'Etat rendait un arrêt qui reconnaissait qu'"un bien faisant partie du patrimoine d'un établissement public pouvait relever du régime de la domanialité publique dans les mêmes conditions qu'un bien appartenant à l'Etat ou à une collectivité locale" (voir Domaine public, Moniteur du 7 septembre 1981).

- le 21 mars 1984, le Conseil d'Etat rendait un arrêt précisant, à propos d'une affaire mettant en cause l'Etablissement Public d'Aménagement de la région de la Défense (EPAD), qu'un établissement public à caractère industriel et commercial peut avoir un domaine public.

sous maîtrise d'ouvrage intercommunale. De ce fait, les contributions des communes devaient être individualisées dans la comptabilité intercommunale et ne pouvaient donner lieu à des subventions ¹. Parallèlement, le Ministère de l'Intérieur s'appuyait sur l'arrêt du Conseil d'Etat "commune de St-Vallier" du 16 septembre 1970 pour arguer d'un dessaisissement de la maîtrise d'ouvrage communale au profit d'un syndicats ou district, dès lors qu'une compétence a été transférée. Le Conseil d'Etat a tranché en faveur de cette thèse; mais ce qui est intéressant pour notre propos, c'est l'origine du différent entre les deux Ministères. En effet, c'est en partie en raison des clés de répartitions des charges au sein des organismes intercommunaux qu'il a eu lieu, de nombreux syndicats ou district ayant prévu que "chaque commune membre ne participe aux frais qu'en fonction des travaux effectivement réalisés sur son territoire" ².

Il n'y a donc dans ce mode de fonctionnement aucune trace de "solidarité territoriale" entre les collectivités, aucune perspective de gestion en réseau d'une voirie intercommunale, mais seulement une opportunité pour chaque commune, liée à la possibilité d'obtenir des prix avantageux auprès des entreprises de travaux publics, en passant des marchés groupés ³. Les mécanismes financiers apparaissent donc guidés par des règles radicalement différentes de celles qui sont en vigueur dans les transports collectifs, et les incitations au regroupement des collectivités n'émanent pas d'un contexte spécifiquement urbain ⁴.

¹ On peut remarquer que les services de la Caisse des Dépôts et Consignations faisaient alors une analyse similaire en exigeant que les communes garantissent les prêts contractés par les syndicats et les districts.

² voir la circulaire n°75-400 du Ministère de l'Intérieur (Compétence des districts et syndicats de communes en matière de voirie), Moniteur du 13 septembre 1975, supplément textes officiels n° 1975-37, p. 197.

³ voir infra: dynamique intercommunale régressive.

⁴ Ainsi, en ce qui concerne l'Aide Technique à la Gestion Communale, la réforme des rémunérations accessoires des agents de l'Etat de 1979 prévoyait que ces concours seraient rémunérés forfaitairement sur une base de 2,50 F/hab. (actualisée périodiquement en fonction de l'indice de l'ingénierie) pour les communes de moins de 2000 habitants, mais cette base est diminuée à 1 F/hab. si cette catégorie de communes adhère à un groupement.

Si les facteurs explicatifs de la faiblesse de l'intercommunalité dans la voirie, qu'ils soient de nature institutionnelle ou juridico-financière, permettent de saisir ce qui différencie ce réseau de celui de transports publics, en regard de l'organisation des regroupements de • communes, ils laissent cependant dans l'ombre la question des dynamiques intercommunales. Or, celle-ci est importante dans la mesure où la prégnance d'un territoire supra-communal n'efface pas pour autant cette forme de gestion de l'espace.

IIP Les dynamiques intercommunales.

Nous chercherons ici à qualifier les dynamiques intercommunales à travers une typologie des formes d'évolutions, déclinées sur deux modes: l'un régressif, permettant de comprendre pourquoi l'intercommunalité est plus développée en milieu rural qu'en milieu urbain et l'autre progressif, susceptible de faire apparaître de nouveaux thèmes pour une action intercommunale sur la voirie.

1) Dynamique intercommunale régressive: la ville de Talant et le syndicat de chemin.

A travers l'exemple de Talant, nous voudrions montrer comment l'engagement d'une dynamique régressive de l'intercommunalité est liée, de manière apparemment paradoxale, à un accroissement de l'activité suscité par l'entretien de la voirie ¹.

La commune de Talant est située dans la proche banlieue de Dijon. Elle compte aujourd'hui 12.000 habitants, ce qui par sa population en fait la troisième commune de l'agglomération. En 1961, elle adhère à un "syndicat de chemin", dont le périmètre est calqué sur celui du canton de Fontaine-les-Dijon. La ville de Dijon,

¹ un article de E.BRUNO sert de support à ce paragraphe: "La ville et sa voirie: l'exemple de Talant, ville moyenne de la Côte d'Or" Revue Générale des Routes et Aérodromes, n°655, septembre 1988, p.77 à 79. Il a été complété par un entretien téléphonique avec l'auteur.

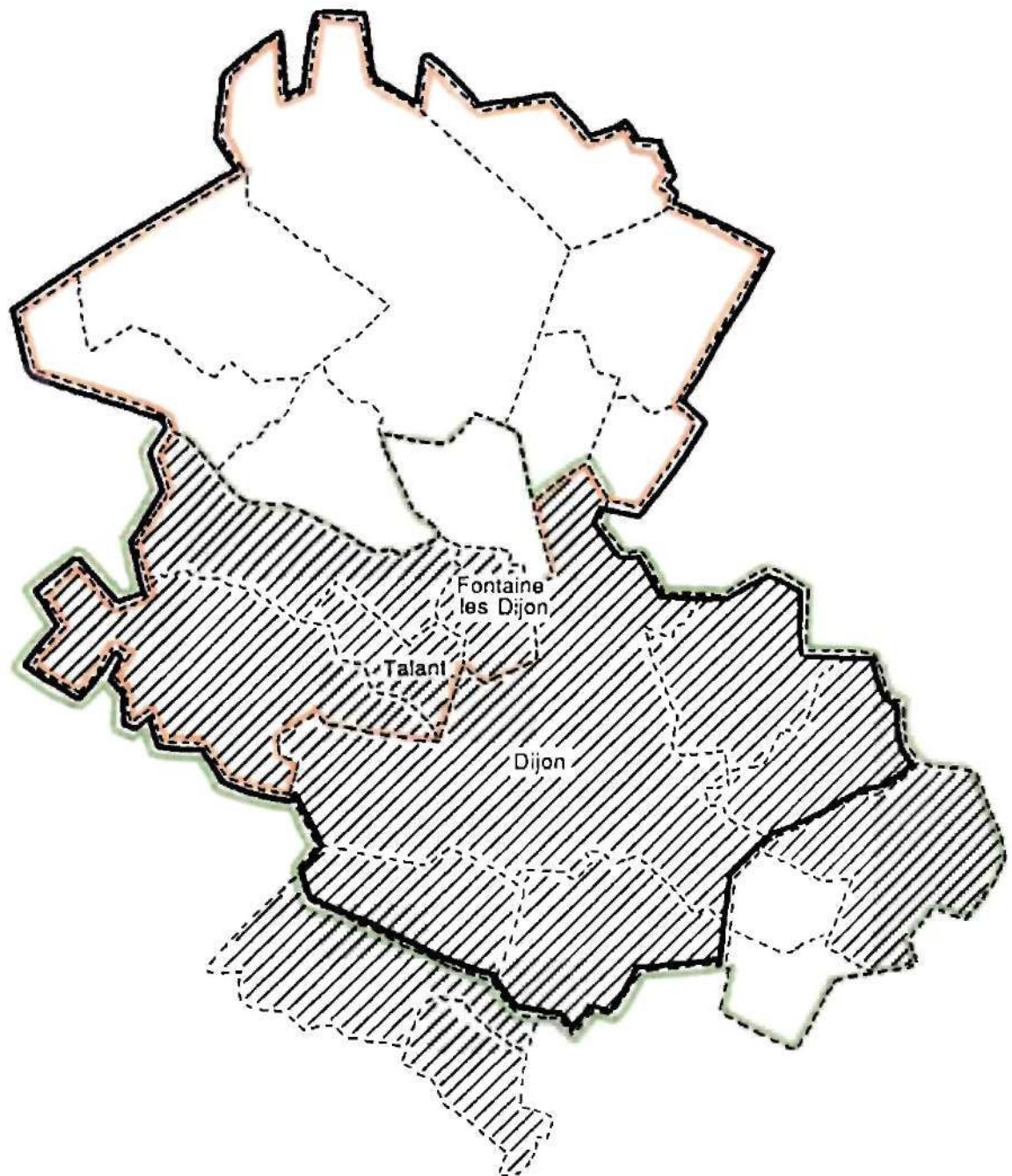
qui dispose de services techniques étoffés ne fait pas partie de ce syndicat dont la maîtrise d'oeuvre a été entièrement confiée à la DDE (subdivision de Dijon-centre). De même, il faut noter que la compétence voirie ne sera pas reprise par le district (créé en 1976) dont l'assise repose sur le milieu urbain. Le découpage spatial du "syndicat de chemin" indique donc clairement des relations privilégiées avec le milieu rural (voir carte p.200).

Le rôle de cet organisme intercommunal n'est absolument pas lié à l'idée d'une gestion en réseau de la voirie. Sa tâche est de regrouper les travaux que chaque commune membre a décidé de réaliser sur son territoire, de manière à ouvrir des marchés plus conséquents pour les entreprises consultées et ainsi d'obtenir globalement des prix moindres pour chacune des collectivités. La DDE reçoit un pourcentage financier du montant général des travaux pour l'exercice de cette maîtrise d'oeuvre, mais l'ensemble reste inférieur au coût que représenteraient ces contrats s'ils avaient été passés directement entre les communes et les entreprises. Ce mode de fonctionnement permet aux petites municipalités dont les services techniques sont peu structurés voire inexistants, de traiter à moindre prix des travaux qu'elles n'auraient sinon pas pu entreprendre.

Mais l'urbanisation entraîne une remise en question de ce système. Au recensement de population de 1962, c'est à dire à peu près à l'époque où elle adhère au syndicat intercommunal, Talant ne comptait que 2016 habitants; en 1975, malgré une croissance soutenue, elle ne regroupait encore que 4436 habitants. Depuis cette date, les programmes d'habitations ont fait décoller la démographie de la commune. Cette croissance extrêmement rapide a favorisé la multiplication des sollicitations des habitants en matière de voirie; de plus, le vieillissement de certains axes a nécessité une augmentation des interventions d'entretien ponctuelles auxquelles le syndicat n'est pas à même de répondre rapidement.

VOIRIE ET INTERCOMMUNALITE, UNE CONFIGURATION INDEPENDANTE DU MILIEU URBAIN

L'exemple du syndicat de chemins de Fontaine-les-Dijon.



Légende:

- Limite du "Syndicat de chemins" du canton de Fontaine les Dijon
- Limite de la subdivision territoriale de l'Equipement de Dijon- centre
- Limite du district de Dijon
- ▨ Agglomération INSEE
- Limite communale

Echelle:

4Kn

La ville a donc progressivement étoffé ses services techniques qui disposent aujourd'hui, pour la voirie, de 9 agents: 3 adjoints techniques, 1 surveillant de travaux, 1 contremaître et 4 agents communaux. De même, le matériel affecté au service s'est enrichi ¹. Initialement limités à des interventions de petit entretien, les moyens mis en oeuvre permettent aujourd'hui de dépasser ce cadre. Le service municipal, qui recherche une valorisation de ses qualifications, a fait valoir cette potentialité. En particulier, les compétences techniques réunies permettent maintenant de préparer directement les dossiers de consultation des entreprises et de suivre les travaux, sans passer par l'intermédiaire du syndicat.

Pour la collectivité, l'avantage d'une autonomisation est double:

- d'une part sur un plan économique, l'accroissement du nombre des travaux à entreprendre à Talant, permet d'envisager des marchés relativement importants à des prix plus avantageux que s'ils étaient réalisés sous la maîtrise d'oeuvre syndicale, du fait du pourcentage prélevé par la DDE.

- d'autre part, la collectivité est plus libre de choisir les entreprises avec lesquelles elle souhaite passer des contrats ². Or, toutes choses étant égales par ailleurs, les municipalités préfèrent privilégier des entreprises situées sur leur territoire, liberté qu'elles n'ont plus en passant par un syndicat.

¹ Ce matériel est aujourd'hui composé de deux épanduses de liant, deux camions bennes pouvant être équipés en hiver pour des travaux de viabilité hivernale, un rouleau vibrant et une tonne à eau. Même s'il reste modeste, il permet de réaliser des enduits superficiels à l'émulsion de bitume et des enrobés à froid pour des opérations ponctuelles (rebouchage de nids de poule) ou limitées (rependage de monocouche ou bicouche sur des trottoirs ou certaines chaussées).

² Le choix des types de contrats est de ce point de vue révélateur, puisqu'il s'agit essentiellement de marchés négociés (montant inférieur à 350.000 francs.), voire de travaux sur facture (pour des dépenses faibles) plutôt que de marchés sur adjudication ou d'appel d'offres.

Ceci apparaît d'ailleurs conforme à l'évolution générale des marchés passés par les collectivités locales: "en l'espace d'un siècle, sans abandonner le principe de la mise en concurrence, l'évolution ira de l'abandon de l'adjudication vers la plus grande utilisation de l'appel d'offres restreint ou des marchés négociés" GOHON (J.P), "Le code des marchés sert-il toujours la concurrence", Moniteur du 4 décembre 1987, p.110 à 114.

C'est pourquoi, même si Talant recourt encore à l'organisme intercommunal, notamment pour réaliser un diagnostic-voirie, elle lui confie de moins en moins de tâches, préférant utiliser ses propres services.

L'efficacité globale du syndicat qui est conditionnée par le volume de travaux à réaliser se trouve donc diminuée du fait de la position de Talant (qui est également celle de Fontaine les Dijon ¹). Aussi, à terme, deux scénarii sont envisageables:

- soit le syndicat maintient son périmètre mais avec un volume d'activité en diminution;
- soit il se restructure territorialement, en laissant les collectivités les plus urbanisées qui recourent à leur service technique.

Ainsi, à travers cet exemple de Talant on peut mieux saisir les mécanismes qui tendent à favoriser une intercommunalité dans la voirie en milieu rural tout en la rendant contingente en milieu urbain, dans un cadre où le volume de travaux sert de référence.

2) Dynamique intercommunale progressive dans le cadre d'une activité liée aux travaux publics: le laboratoire du contrôle routier de la communauté urbaine de Strasbourg.

Tous les organismes intercommunaux chargés de la voirie en milieu urbain ne sont cependant pas entraînés dans une dynamique régressive. Certains proposent des services nouveaux qui leur permettent au contraire de développer leur activité. C'est le cas de la communauté urbaine de Strasbourg qui, depuis 1980, a mis au point un "laboratoire du contrôle routier". Cette compétence spécifique reste, malgré tout, encore marginale au sein des organismes intercommunaux: d'après notre enquête, outre Strasbourg, seule la communauté urbaine de Brest possède un service de ce type.

¹ Talant et Fontaine-les-Dijon sont les deux seules communes à disposer de services techniques de voirie au sein du syndicat.

Le laboratoire de Strasbourg * a une double fonction: d'une part, celle d'analyser la structure des chaussées; et d'autre part, celle de contrôler la qualité des fournitures ² et la mise en oeuvre des matériaux de voirie ³ par les entreprises. Les collectivités qui ne disposent pas d'une telle organisation font parfois appel aux Laboratoires Régionaux des Ponts et Chaussées pour réaliser ces tâches, mais elles ne sont pas effectuées de façon systématique.

Deux facteurs peuvent justifier la mise en place d'un tel instrument dans le cadre d'un organisme intercommunal dont la spatialité est assise sur le milieu urbain, du moins pour des agglomérations ayant un linéaire de voirie suffisant ⁴:

- d'une part, une certaine spécificité des travaux de voirie dans ce contexte géographique. Ils se caractérisent notamment par la multiplicité des chantiers et par leur importance réduite (de 300 à 500 mètres environ). De ce fait, un contrôle efficace requiert une disponibilité importante que les laboratoires extérieurs ne sont pas à même de fournir.

- d'autre part, un organisme opérant sur l'agglomération peut établir son propre système de normes, adapté au milieu urbain, en fonction des objectifs de la collectivité. A Strasbourg, la mise en place du laboratoire du contrôle routier avait pour fonction, d'une part de permettre de faire face au renchérissement des produits routiers à base de bitume au lendemain du deuxième choc pétrolier de 1979, en surveillant mieux leur mise en oeuvre par les

¹ Ce paragraphe s'appuie sur l'article de: BUNZLI (R), HOFFMANN (R), ANDONIAN (S), "Communauté urbaine de Strasbourg, le laboratoire du contrôle routier" Génie urbain / Aménagement et Territoire, n°4, 1988, p.57 à 60.

² par des essais portant sur leur propreté, la teneur en liant des enrobés, les caractéristiques des bitumes employés.

³ par des essais portant sur le contrôle des températures, de la densité et de la compacité des matériaux, ainsi que sur les dosages respectifs en granulats et liant pour les enduits et enrobés.

A la fin de chaque chantier, un carottage est effectué.

⁴ la communauté urbaine de Strasbourg est responsable d'un linéaire de 700 km de voiries; celle de Brest de 539 km.

entreprises; d'autre part, d'éviter un entretien courant des voies trop fréquent, lié à une mauvaise qualité des travaux initiaux.

D'autres éléments locaux ont facilité la création du laboratoire de Strasbourg, tels que la qualification d'un des adjoints techniques qui avait une formation de laborantin routier. De plus, sur le plan matériel, la communauté urbaine disposait déjà d'un bâtiment et d'un équipement embryonnaire utilisable pour des contrôles de voirie.

Enfin, il faut rappeler que le coût d'un tel service n'est pas prohibitif. Depuis 1980, il coûte, en moyenne, à la communauté urbaine de Strasbourg, 70.000 F/an d'investissement tandis qu'en 1986, les frais de fonctionnement se sont élevés à 800.000 F; ceci représente 1/1000 des crédits consacrés aux investissements par le service voirie et 1% des dépenses de fonctionnement de ce service.

La progression de cette forme de solidarité intercommunale liée à la voirie peut être perçue au travers du développement des interventions du laboratoire sur le territoire de la communauté urbaine. Or, entre 1980 et 1986, celui-ci a réalisé 14.089 essais, en étant chaque année sollicité davantage, ce qui traduit bien l'intérêt d'une telle formule pour les collectivités:

Années	Nombre d'essais	Taux d'accroissement annuel
1980	351	
1981	1315	+ 274,6%
1982	1339	+ 1,8%
1983	1687	+ 25,9%
1984	2100	+ 24,4%
1985	3000	+ 42,8%
1986	4297	+ 43,2%

Les résultats obtenus constituent un autre indicateur de l'activité "laboratoire du contrôle routier". En 1981, les essais réalisés montraient que la moitié des chantiers se situaient hors des normes de qualité fixées par la communauté urbaine. Des sanctions

ont alors été appliquées à rencontre des entreprises contrevenantes, lorsque leur responsabilité était directement engagée ¹. En 1986, il n'y avait plus que 9% des chantiers qui étaient en dehors de ces mêmes normes. De plus, face aux exigences de la collectivité, "certaines entreprises ont très vite réagi: formation de leur personnel, achat de nouveau matériel, et même achat de matériel de contrôle afin d'assurer un auto-contrôle" ². Le laboratoire a donc permis un changement dans les rapports entre les services gestionnaires de la voirie et les entreprises de travaux publics. Il faut noter qu'il passe par une transformation de la nature même de la norme puisque celle-ci n'apparaît plus liée à des critères portant sur les lieux d'approvisionnement ou sur les conditions de mise en oeuvre des matériaux, comme précédemment dans les cahiers des clauses techniques (ce qui constitue des normes de procédé), mais qu'elle est fondée sur un résultat correspondant aux exigences de la collectivité (on peut parler de norme de résultat). De ce fait, l'activité du laboratoire du contrôle routier de Strasbourg a permis un accroissement sensible de la qualité des prestations fournies par les entreprises.

Si l'intérêt d'un laboratoire intercommunal chargé du contrôle des chantiers de voirie apparaît nettement avec l'exemple de Strasbourg, on voit cependant mal comment un tel service pourrait se développer en marge d'organismes intercommunaux chargés de la voirie existants et disposant de leurs propres services techniques. En effet, la démarche de création d'une compétence voirie en dehors de services municipaux, mais également les difficultés qui pourraient résulter d'une appréciation différente des normes à appliquer aux niveaux communal et intercommunal, contribuent à faire de ces laboratoires des appendices d'organismes intercommunaux déjà en place. Dans aucun cas, ils n'ont servi de vecteur à de nouveaux regroupements de communes.

¹ Ces sanctions ont été jusqu'à l'évacuation à la décharge des enduits et enrobés défectueux; pour les éléments modulaires (pavés, dalles en béton, etc.), les pénalités engagées ont pu conduire à des reprises et mises en conformité des matériaux.

² BUNZLI (R), HOFFMANN (R), ANDONIAN (S), article cité, 1988, p.60.

Par ailleurs, si ces services permettent de dynamiser les organismes intercommunaux chargés de la voirie, leur activité reste faite ^ d'une multitude d'interventions ponctuelles sans véritable lien entre elles. Elle relève ainsi d'une démarche de gestion de travaux publics et non d'une volonté de mise en réseau de la voirie.

3) Dynamique intercommunale progressive dans le cadre d'une mise en réseau des travaux d'entretien de voirie: le système d'aide à la gestion du district urbain de Nancy.

Cette dynamique intercommunale constitue une application de la diffusion des nouveaux outils de gestion de l'entretien de la voirie urbaine mis en place par les services des Ponts et Chaussées.

Nous avons vu que le développement des coûts d'entretien des chaussées dans les villes amène certains services techniques à rechercher une rationalisation des interventions en recourant à des outils informatisés d'aide à la gestion de la voirie. Ces moyens permettent également de justifier auprès des élus et des services financiers les dépenses engagées ou à mettre en oeuvre, dans un contexte marqué à la fois par une vive concurrence entre services pour obtenir des financements, et par une volonté de réduire globalement les dépenses des collectivités. Actuellement, deux villes expérimentent depuis 1984 de nouveaux systèmes informatisés de gestion de la voirie: Metz, dans un cadre municipal et Nancy dans le cadre de son district ¹.

Les voies gérées par le district de Nancy sont essentiellement intercommunales: elles se composent de 38 km de Voies Rapides Urbaines et de 103 km de voies artérielles auxquelles ont été ajoutées les voies communales de dessertes de deux petites collectivités ayant décidé de confier la gestion de l'ensemble de leur voirie au district.

¹ Un article sert de support à ce paragraphe, il s'agit de: AUBERT (J.L), GAUTIER (J.P), MARCHAL (T), "Système de gestion optimisé de la voirie urbaine. Cas du district urbain de Nancy et de la ville de Metz". Revue Générale des Routes et Aérodrômes. n°659, janvier 1989, p.33 à 39.

Le recours à l'outil informatique comme moyen d'aide à la décision en matière de programmation des travaux d'entretien de voirie implique d'abord une connaissance de l'ensemble des voies. Celles-ci ont été découpées en tronçons aux caractéristiques homogènes d'une centaine de mètres et répertoriées dans un premier module nécessaire à l'initialisation de la banque de données, de même que d'autres caractéristiques de localisation (commune, rue), de domanialité ou de fonction des voies. Cette connaissance générale de la voirie apparaît comme le premier maillon nécessaire pour sa possible mise en réseau en regard des politiques d'entretien.

Une deuxième opération consiste à établir un classement de l'ensemble des voies à partir d'une appréciation sommaire de leur "niveau de service". La définition de cette notion a donné lieu à des enquêtes qualitatives auprès des usagers mais elles n'ont fourni que des résultats modestes. C'est en fait essentiellement la mesure de l'uni longitudinal (indicateur de la qualité de service offert et de l'état de dégradation des chaussées) qui sert de base au premier classement, permettant ainsi de distinguer les sections de voies en bon état de celles qui sont suspectes. Elle est complétée par des indications provenant soit de réclamations d'usagers ou d'élus, soit d'inspections visuelles effectuées par le service voirie.

Les tronçons douteux font alors l'objet d'un relevé détaillé de leurs dégradations. Il permet, à partir des mesures physiques obtenues, d'établir des indicateurs synthétiques relatifs au bruit, à l'aspect, au confort, à la drainabilité de surface et aux accidents. Ces indicateurs font l'objet d'une notation qui reçoit une pondération variable en fonction de la catégorie de voie concernée (voie rapide, artérielle, de distribution ou de desserte). L'ensemble de ces informations est compris dans le deuxième module du système informatique. Ces données rendent alors possible une classification fine des sections observées, réparties entre:

- celles qui ne demandent pas d'entretien à court terme
- celles qui nécessitent des travaux légers
- celles qui posent des problèmes de structure

Un troisième module est alors mobilisé pour cette dernière catégorie. Il recueille des informations concernant la structure des

chaussées et leur trafic, permettant de fournir un diagnostic sur les besoins en travaux à réaliser.

Avec cette démarche progressive, il est possible, à travers une connaissance de l'état des voies d'établir des priorités d'entretien dans le temps. Elle favorise une rupture avec les pratiques traditionnelles des services techniques qui consistent à faire face aux urgences les plus criantes dans une perspective curative. Il s'agit, au contraire, d'élaborer et de justifier une politique d'entretien mettant en jeu une action préventive, en fonction de l'enveloppe budgétaire disponible. Ce n'est donc plus chaque voie prise isolément qui est traitée mais l'ensemble du réseau qui bénéficie d'une perception globale. Il faut cependant remarquer que l'on retrouve ici, contenues dans ces outils techniques, les préoccupations qui ont soutenu la mise en place de la politique d'entretien des routes nationales dans les années 70 (voir supra). Les possibilités offertes par le système SECUR ¹ utilisé par le district de Nancy vont cependant au-delà d'une programmation pluri-annuelle en proposant une gestion à long terme de la voirie ². En effet, l'introduction des lois d'évolution des dégradations, classées par famille homogène du point de vue de la fonction, de la structure, du trafic des voies permet d'envisager une projection à long terme de l'état du réseau viaire par simulation de différents scénarii ³. Cette étape favorise alors le choix d'une stratégie globale d'intervention sur l'ensemble du réseau en vue d'une optimisation des dépenses qu'il nécessite.

Il faut noter que le recours à cet outil informatisé d'aide à la gestion renforce l'homogénéisation du réseau urbain du fait de

¹ SECUR: Suivi et Entretien des Chaussées URbaines.

² pour cette raison, on parle d'outil d'aide à la gestion de la voirie de deuxième génération.

³ On peut cependant remarquer que la multiplicité des fonctions des voies en milieu urbain, l'hétérogénéité de leur structure, les possibilités de réorientation fréquentes des politiques de voirie, l'influence des nombreux travaux touchant les réseaux souterrains ou l'aménagement urbain rendent particulièrement difficiles les possibilités de prévision à long terme de l'état du réseau viaire. Celles-ci ne peuvent donc être que très globales et approximatives.

l'établissement d'un système normatif défini au niveau des services techniques du district: "la tentation est alors de faire correspondre à cette note (affectée à chaque section) une grille de solutions de travaux d'entretien. C'est cette voie qui a été retenue ... car elle offre l'avantage d'une réponse concrète, même s'il s'agit d'une réponse conventionnelle n'indiquant au gestionnaire qu'une référence, une idée de l'importance des travaux à envisager". En ce sens, il a un effet similaire à celui du laboratoire du contrôle routier et ces deux moyens d'actions sur la voirie pourraient se compléter efficacement.

Mais, si ces outils d'aide à la gestion de la voirie marquent le passage d'une gestion ponctuelle à une prise en compte globale du réseau, ils ne sont aujourd'hui guère appliqués à l'échelle intercommunale en dehors du cas de Nancy. Il en va de même des outils dits de première génération qui se limitent à établir un diagnostic permettant de déterminer des priorités de travaux; ceux-ci ont été mis en place à Trappes, Mantes la Jolie, ou Montreuil, mais dans un cadre communal. Ce n'est donc pas directement pour résoudre un problème de gestion intercommunale que ces outils ont été créés.

Pour conclure, on peut retenir de cette caractérisation des dynamiques intercommunales liées à la voirie que celles fondées sur un volume de travaux restent dominantes. Elles contribuent à entraîner une dynamique régressive au fur et à mesure que les communes, parallèlement à leur urbanisation, se dotent de leurs propres services techniques. Cependant, d'autres formes d'intercommunalité sont apparues au cours des dix dernières années, porteuses de dynamiques progressives autour d'organismes spatialement assis sur le milieu urbain, mais leur développement est encore très limité.

Conclusion de la deuxième partie.

Cette deuxième partie nous a permis de vérifier deux de nos trois hypothèses de base:

a) En milieu urbain, il existe effectivement beaucoup plus d'organismes intercommunaux compétents dans le domaine des transports collectifs que dans celui de la voirie.

b) Pour le réseau viaire, les subdivisions territoriales de l'Equipement, apparaissent même en milieu urbain, comme une alternative au regroupement des communes toujours soucieuses de préserver leur "indépendance" vis à vis de leurs voisines. Trois facteurs permettent à ce territoire supra-communal de s'affirmer: son ancienneté, son découpage spatial qui favorise des rapports de proximité entre maires et subdivisionnaire, la forte technicité qui s'y diffuse issue de savoir-faire adaptés de problématiques portant sur des voies nationales.

Cependant, ces aspects géo-institutionnels, qui constituent des facteurs déterminants dans l'explication des différences constatées entre voirie et transports collectifs, n'interviennent pas seuls et l'on peut schématiser dans un tableau comparatif l'ensemble des éléments susceptibles d'influencer la coopération intercommunale dans les deux réseaux:

Rôle des facteurs influençant l'intercommunalité
dans les réseaux urbains de transports collectifs et de voirie:

	Réseau de Transports Collectifs Urbains	Réseau de voirie
Aspect géo- institutionnel	(FAVORABLE) importance du secteur privé qui favorise une dynamique d'extension des réseaux urbains dans un cadre intercommunal	(DEFAVORABLE) importance des services de l'Équipement qui gèrent les réseaux dans un cadre supracommunal
Contexte juridique	(FAVORABLE) la notion de PTU favorise 1 "inter communalité	(PEFAVORABLE) gestion financière intercommunale lourde du fait de la dualité juridique entre : propriétaire / affectataire des voies
Incitation financière	(FAVORABLE) rôle des seuils de perception du versement-transport en milieu urbain	
Influence de l'urbanisation	(FAVORABLE) l'intercommunalité suit à peu près l'urbanisation	CINDEPENDANTE) l'intercommunalité peut suivre le découpage des subdivisions

Mais, cette approche du système territorial de prise en charge de la voirie et des transports collectifs laisse totalement dans l'ombre la spécificité des réseaux. Ceux-ci sont considérés comme une donnée. C'est pourquoi, il convient maintenant de compléter cette analyse en nous interrogeant sur l'influence des caractéristiques propres à chacun de ces deux réseaux sur le modelé des territoires institutionnels.

TROISIEME PARTIE:

**Une analyse comparative
des réseaux urbains de voirie
et de transports collectifs
dans leurs territoires institutionnels.**

Introduction de la troisième partie.

Dans cette troisième partie, pour questionner la relation réseau / territoire, nous ne partirons plus de l'intercommunalité mais des réseaux techniques. Il s'agira d'en révéler les singularités afin de comprendre pourquoi voirie et transports collectifs ne ressortissent pas d'une même logique territoriale.

Encore faut-il rappeler ici notre conception du réseau (voir première partie): celui-ci ne peut-être considéré indépendamment des acteurs qui le produisent. Il n'existe donc pas de déterminisme technique. Ce sont ces acteurs qui définissent ce que nous nommons une "logique de réseau" appliquée à un territoire donné.

L'analyse du système territorial menée précédemment laisse entrevoir un rôle propre des réseaux dans la constitution des territoires mais cette composante est restée sous-jacente.

Ainsi, si les subdivisions territoriales de l'Equipeement, dont nous avons montré la prégnance en matière de gestion de la voirie, constituent une organisation qui couvre la totalité de l'espace français, sans discontinuité, n'est-ce pas parce que la voirie nationale et/ou départementale dont ils s'occupent pénètre chacune des 36.000 communes françaises (ou presque), qu'elle soit rurale ou urbaine?

De même, si les transports collectifs se développent aisément dans un cadre intercommunal, n'est-ce pas parce que la juxtaposition de réseaux urbains et interurbains se trouve exacerbée dans le contexte français?

C'est donc la question du rôle de la **morphologie** des réseaux sur la constitution des territoires qui se trouve ainsi posée (chapitre 1).

Parallèlement, on peut s'interroger sur la signification de la dualité entre propriétaire et affectataire de la voirie communale, lorsqu'un organisme intercommunal en reçoit la charge. Cette volonté des municipalités de conserver leurs voies ne situe-t-elle

pas la voirie dans un champ d'intervention qui relève d'une protection patrimoniale tendant à opacifier la notion de réseau?

Au contraire, les territoires intercommunaux ne se sont-ils pas développés dans les transports collectifs parce que, dans la perspective d'une gestion de capital, "en s'appuyant sur la logique technique des réseaux, unificatrice, en jouant des oppositions des systèmes publics balkanisés, les entreprises gestionnaires sont parvenues à étendre leurs prestations" *?

A travers ces questionnements sur les modes de gestion des réseaux, c'est le problème de leur **fonctionnalité** par rapport aux territoires institutionnels qui se trouve posée (chapitre 2).

La démarche adoptée dans cette troisième partie s'inscrit dans le cadre d'analyse proposé par J.P.MARTIN pour l'étude des réseaux en géographie ².

Dans le premier chapitre, la **dimension morphologique**, sera abordée à travers la comparaison des modes d'établissement des réseaux techniques (réseaux imbriqués / réseaux juxtaposés) dans un environnement géographique donné.

Dans le second chapitre, la **dimension fonctionnelle** conduit à isoler plusieurs variables en fonction du but poursuivi. Elle sera abordée à travers les modes de gestion (gestion de patrimoine / gestion de capital), les références gestionnaires (espace public / service public industriel et commercial) et la localisation de "l'opérateur de réseau", qui sont susceptibles d'opposer voirie et transports collectifs en regard de leurs formes d'inscriptions dans les institutions territoriales.

La **dimension cognitive** ("espace à la fois pratiqué, vécu et reconnu par une personne ou un groupe" ³), troisième volet de l'étude des réseaux en géographie mis en évidence par J.P.MARTIN, ne sera pas développée dans cette thèse car elle relève d'une

¹ LORRAIN (D), "Le grand fossé? Le débat public/privé et les services urbains", Politiques et Management Public, vol 5, n°3, sept.1987, p.83 à 102.

² MARTIN (J.P), "L'analyse des réseaux en géographie". Cahier du Groupe Réseaux n°3. nov.1985, p.31/51.

³ MARTIN (J.P), Article cité, 1985, p.51.

problématique différente de celle de l'articulation entre réseaux et territoires institutionnels.

Chapitre 1: Les différences morphologiques des réseaux de voirie et de transports collectifs urbains.

D L'imbrication des réseaux de voirie.

1) La voirie forme-t-elle un ou plusieurs réseaux?

Le dictionnaire donne du réseau la définition suivante: "ensemble de lignes, de voies de communication ... qui desservent une même unité géographique, dépendent de la même compagnie"¹.

Une telle définition ne peut nous satisfaire. S'il y est question de lignes, de surface (unité géographique), il manque un troisième élément: le point, sans lequel on ne peut comprendre le réseau. Un ensemble de lignes ne forme pas nécessairement un réseau; encore faut-il qu'elles relient entre eux des points singuliers d'une même surface, qu'elles les connectent. C'est ce qu'exprime G.DUPUY pour qui: "le réseau organise en connectant. La connexion est la vraie nature du réseau" ².

Le deuxième élément intéressant de cette définition est celui de l'unité géographique. En effet, par rapport aux différentes domanialités de la voirie, l'échelle de référence ne peut être la même dans tous les cas; elle sera nationale pour les routes nationales, départementale pour les chemins départementaux et communale pour les voies communales. La géographie tend donc à individualiser trois réseaux distincts.

Le troisième problème posé par cette définition est celui de la "compagnie". La voirie, à l'exception des autoroutes concédés au secteur privé ou à des sociétés d'économie mixte, ne dépend pas d'une compagnie.

¹ Dictionnaire, Petit Robert, 1977.

² G.DUPUY, Réseaux, Projet d'article pour l'Encyclopaedia Universalis, mai 1988.

Sa gestion est assurée soit par les services techniques municipaux, soit par les services extérieurs de l'Etat (DDE ou parfois DDA). Pour la gestion de la voirie communale, deux services sont légalement compétents:

- ceux de l'Equipement qui interviennent à la demande des communes dans le cadre des missions d'aide technique à la gestion communale ¹, de conduite d'opération ², ou de conception maîtrise d'oeuvre ³.

- ceux des municipalités dont une circulaire du Ministère de l'Intérieur du 31 août 1961 réaffirme le rôle: il appartient aux communes "si elles le jugent possible d'organiser leur propre service ... et même pour ce faire, de s'associer à des communes voisines dont le concours ne peut que favoriser leur entreprise ... les communes peuvent également s'adresser, à titre permanent ou occasionnel, à un service ou à des ingénieurs relevant de l'autorité d'une autre collectivité locale".

Cependant, même lorsque les communes disposent de services propres, les DDE restent compétentes sur les voies nationales et départementales qui les traversent.

Ainsi, face aux critères d'unité géographique et d'unité de gestion, la voirie semble échapper à la définition d'un réseau unique. Mais, si l'on considère qu'il existe trois niveaux distincts, chacun à son échelle constitue-t-il un réseau? C'est ce que nous allons chercher à montrer à partir de la propriété fondamentale des réseaux: leur connexité.

1.1) La voirie nationale forme-t-elle un réseau?

La voirie nationale, appartient au domaine public de l'Etat. Elle se compose aujourd'hui de 28.000 km de routes nationales et de 6.555 km d'autoroutes. Elle se caractérise par l'importance des trafics qu'elle supporte: en rase campagne, on compte en moyenne

¹ article 13 à 19 de l'arrêté du 7 décembre 1979.

² article 5 bis de l'arrêté modifié du 7 mars 1949.

³ article 2 à 12 de l'arrêté du 7 décembre 1979.

18.200 véhicules/jour sur autoroute de liaison * et 8.100 sur les routes nationales ².

La définition actuelle du réseau des routes nationales date de 1972, époque à laquelle 54.000 km de voiries jugées secondaires du fait du type de liaison assurée ou du trafic supporté, ont été transférés dans le domaine public départemental. Sur le plan économique, cette mesure permettait à l'Etat de concentrer ses crédits sur un réseau-armature allégé. Il s'agissait ainsi d'affirmer une politique de rénovation et de sauvegarde des infrastructures existantes dont la campagne de mesure de résistance résiduelle menée en 1965 avait montré les faiblesses.

Cette redéfinition du réseau national s'est faite à partir de pôles constitués par les principales agglomérations urbaines du pays. C'est-à-dire, les préfectures de département en regard du système politico-administratif français ainsi que les centres de production essentiels que constituent les grands ports maritimes (Le Havre, Dunkerque, Brest, St-Nazaire, Lorient, Boulogne Calais) en regard du système économique. A ce schéma se sont ajoutées quelques agglomérations importantes ne bénéficiant pas du statut de préfecture (comme Reims, Mulhouse ou Aix en Provence) ainsi que des villes côtières plus petites à vocation souvent touristique (Bayonne, Les Sables d'Olonne, Royan, Le Verdon, Arcachon, Sète, St-Jean de Luz) qui ont permis de compléter le maillage de l'espace français.

La représentation des liaisons entre les différents noeuds (villes principales) fait apparaître un réseau national très connexe. Chaque ville est parcourue par au moins une route nationale qui la met en relation avec ses voisines; aucun point n'apparaît isolé comme en témoigne la carte des liaisons réalisées uniquement par route nationale entre les principales villes du pays (voir carte

¹ contre 45.000 véhicules/jour sur les autoroutes urbaines.

² Source statistique: Direction des Routes, La route en 1988. Ministère de L'Equipement et du Logement, 1989, 71p.

p.220); la mesure de la nodalité directe permet également d'apprécier la connexité du réseau: elle exprime la comparaison des différents noeuds entre eux en regard de leurs relations directes avec les autres noeuds. Un réseau non connexe se traduirait par une nodalité 0 pour au moins un de ses éléments; or, tous les points du réseau routier national sont affectés d'un indice de nodalité allant de 16 à 1 (voir p.221).

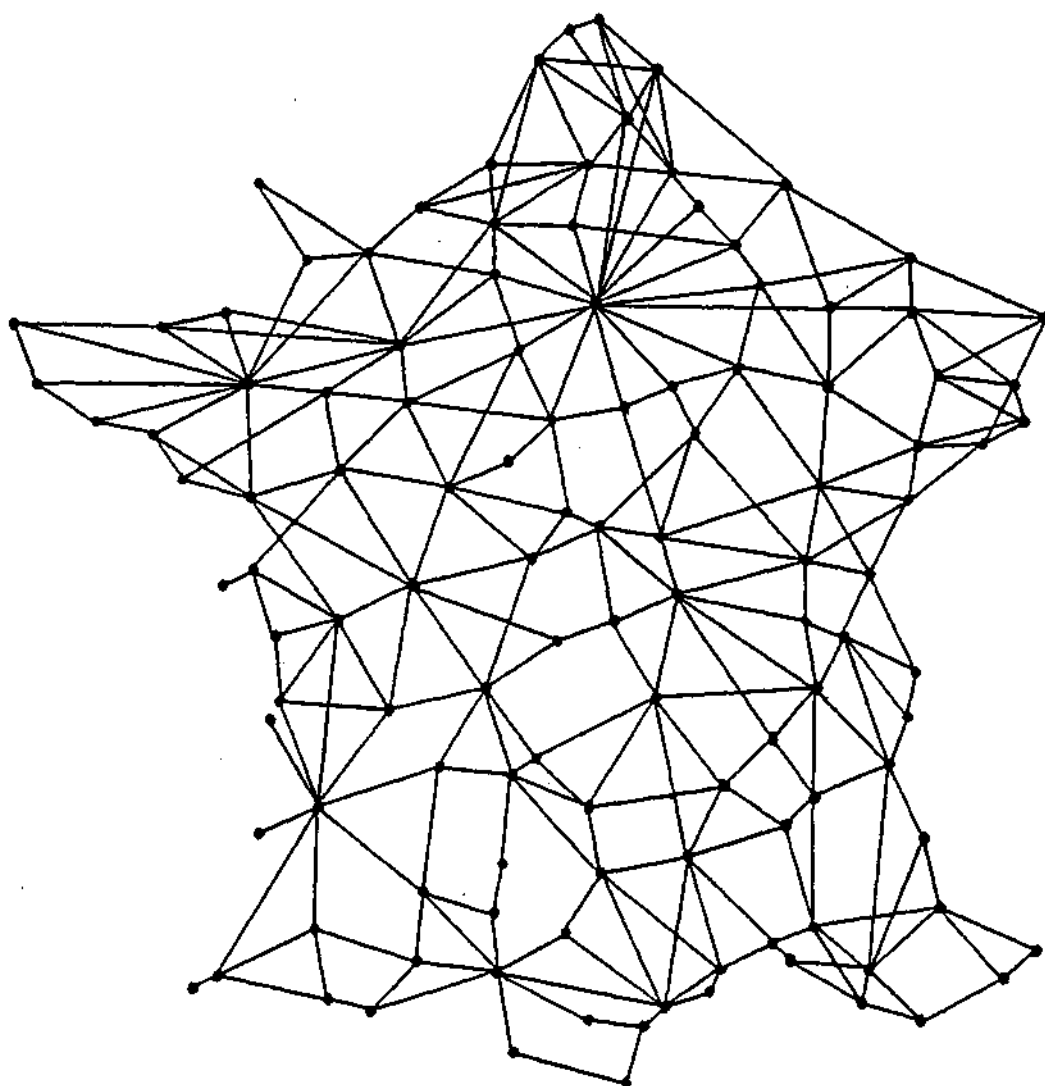
1.2^ La voirie départementale forme-t-elle un réseau?

Avec ses 320.000 km de linéaire, la voirie départementale est près de 10 fois plus étendue que le réseau des routes nationales. Mais le trafic qu'elle supporte est bien moindre puisqu'il n'est en moyenne que de 1300 véhicules/jour en rase campagne ¹.

Deux textes législatifs fondamentaux, le décret-loi du 14 juin 1938 relatif aux finances locales et la loi n°71-1061 du 29 décembre 1971 portant loi de finance pour 1972, ont marqué l'actuelle configuration de la voirie départementale.

Le décret-loi du 14 juin 1938 crée les chemins départementaux par regroupement de trois anciennes catégories: les routes départementales, les chemins vicinaux de grande communication et les chemins vicinaux d'intérêt commun. Les deux dernières catégories appartenaient préalablement au domaine public des communes mais les travaux d'aménagement ou d'entretien des voies faisaient l'objet de financements mixtes de la part des conseils généraux et des municipalités. La loi de 1938 a donc permis aux départements d'accroître de façon substantielle leur patrimoine viaire au détriment des communes. Alors que les routes départementales stricto-sensu ne représentaient que 18.000 km en 1930, les chemins départementaux regroupaient environ 254.000 km de voies dès 1939. Ce linéaire continuera d'ailleurs à s'étendre par absorption de voies communales et construction de

¹ Source statistique: Direction des Routes, La route en 1988. Ministère de L'Equipement et du Logement, 1989, 71p.

ROUTES NATIONALES ET ARMATURE URBAINELégende:

- Ville principale
- Liaison directe par route nationale

Echelle: 1/750.000ème. 0 150km

INDICE DE NODALITE DIRECTE DU RESEAU DES ROUTES NATIONALES

(Cet indice représente le nombre de liaisons directes partant d'un pôle)

PARIS	16	DUNKERQUE	4
RENNES	11	STRASBOURG	4
BORDEAUX	9	MULHOUSE	4
ALENCON	9	BELFORT	4
TOULOUSE	8	MAÇON	4
MOULINS	8	MARSEILLE	4
POITIERS	8	NIMES	4
ROUEN	8	PRIVAS	4
ARRAS	7	St ETIENNE	4
AMIENS	7	MONTLUCON	4
St QUENTIN	7	SENS	4
DIJON	7	MONTARGIS	4
CHALON/SAONE	7	VIERZON	4
ADC EN PROVENCE	7	BEAUVAIS	4
BEZIERS	7	DIEPPE	4
MENDE	7	LE HAVRE	4
LYON	7	St BRÈUC	4
CLERMONT FERRAND	7	VANNES	4
TOURS	7	LA ROCHE/YON	4
NIORT	7	ROYAN	4
LIMOGES	7	TULLE	4
BOULOGNE	6	PERIGUEUX	4
LILLE	6	BAYONNE	4
NANCY	6	MONT DE MARSAN	4
VESOUL	6	AUCH	4
CHAUMONT	6	CALAIS	3
TROYES	6	LAON	3
BOURG EN BRESSE	6	ANNECY	3
GRENOBLE	6	CHAMBERY	3
AVIGNON	6	GAP	3
RODEZ	6	CANNES	3
ORLEANS	6	TOULON	3
NEVERS	6	ARLES	3
BOURGES	6	NARBONNE	3
LE MANS	6	ALBI	3
CAEN	6	GUERET	3
NANTES	6	St MALO	3
ANGERS	6	BREST	3
BRIVE	6	QUIMPER	3
CHARLEVILLE MEZIERES	5	LORÈNT	3
REIMS	5	St NAZAIRE	3
CHALONS/MARNE	5	LA ROCHELLE	3
BAR LE DUC	5	PAU	3
METZ	5	TARBES	3
COLMAR	5	MONTAUBAN	3
EPINAL	5	NICE	2
BESANCON	5	SETE	2
LONS LE SAUNIER	5	PERPIGNAN	2
DIGNE	5	CARCASSONNE	2
MONTPELLIER	5	FODC	2

VALENCE	5	BLOIS
LEPUY	5	CHERBOURG
AUXERRE	5	StLO
CHATEAUROUX	5	CAHORS
CHARTRES	5	LES SABLES D'OLONNE
EVREUX	5	LEVERDON
LAVAL	5	ARCACHON
ANGOULEME	5	ST JEAN DE LUZ
AURILLAC	5	
AGEN	5	

Le plus petit indice de nodalité est 1, c'est à dire que chaque pôle est relié à par au moins une liaison nationale, ce qui signifie que le réseau est connexe.

chemins nouveaux; il atteindra 286.000 km en 1968 (soit 12,5% de plus en 30 ans).

La loi du 29 décembre 1971, quant à elle, a transféré dans le domaine public départemental 54.000 km de routes nationales secondaires. D'après une enquête réalisée par l'Association des Présidents de Conseils Généraux, pour les 62 départements ayant répondu au questionnaire, ce transfert représentait un accroissement du linéaire de voirie de:

- moins de 10% dans 2 départements
- 10 à 15% dans 15 départements
- 15 à 20% dans 16 départements
- 20 à 30% dans 24 départements
- 30 à 50% dans 4 départements
- plus de 50% dans 1 département

Depuis la fin des années 30, la catégorie des voies départementales s'est donc considérablement développée, à la fois par le "haut" en absorbant les routes nationales secondaires et par le "bas" en intégrant une partie des voies relevant précédemment du domaine public communal. Du point de vue du type de liaison à assurer, il en résulte que les chemins départementaux sont marqués par leur hétérogénéité. Celle-ci amène les services gestionnaires (DDE) à proposer au conseil général une hiérarchisation des voies: "l'analyse conduit en définitive à établir un classement de liaisons routières en plusieurs catégories (trois à cinq) dégageant généralement un réseau à caractère structurant au niveau du département, un réseau d'intérêt local au niveau du canton et des communes. Cette hiérarchisation s'effectue par concertation entre le service technique et le conseil général" ¹.

A travers la définition de schémas directeurs routiers, l'ensemble des départements français (à l'instar de l'Etat) a cherché

¹ Club d'échange d'expériences des DDE, Méthodologie générale et cohérence des études. SETRA, Bagneux mai 1985, p.19.

à se définir un réseau s'appuyant sur les axes structurants pour le système territorial départemental.

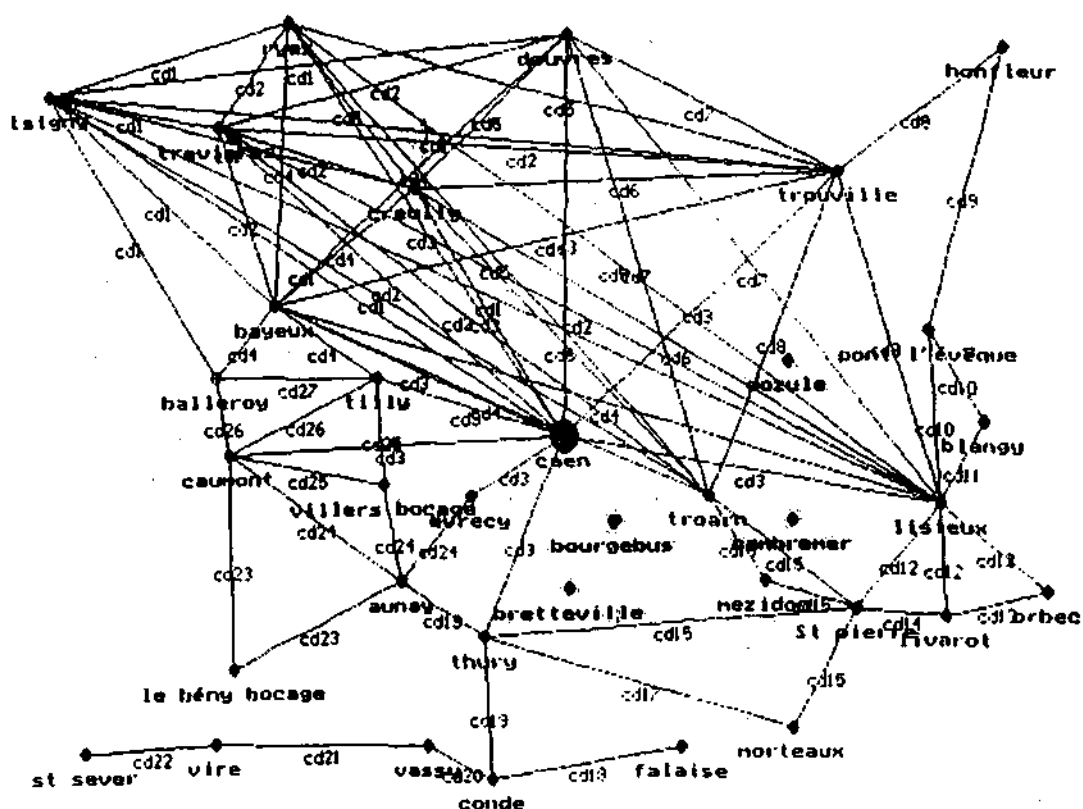
C'est notamment le cas du Calvados qui, dès 1972 mettait en place un schéma directeur basé sur "les grandes liaisons routières à aménager pour assurer le développement économique harmonieux du département". Pour ce faire, deux critères essentiels étaient retenus:

a) assurer la liaison entre Caen et les autres pôles urbains du département, relier ces pôles entre eux et avec ceux des départements voisins.

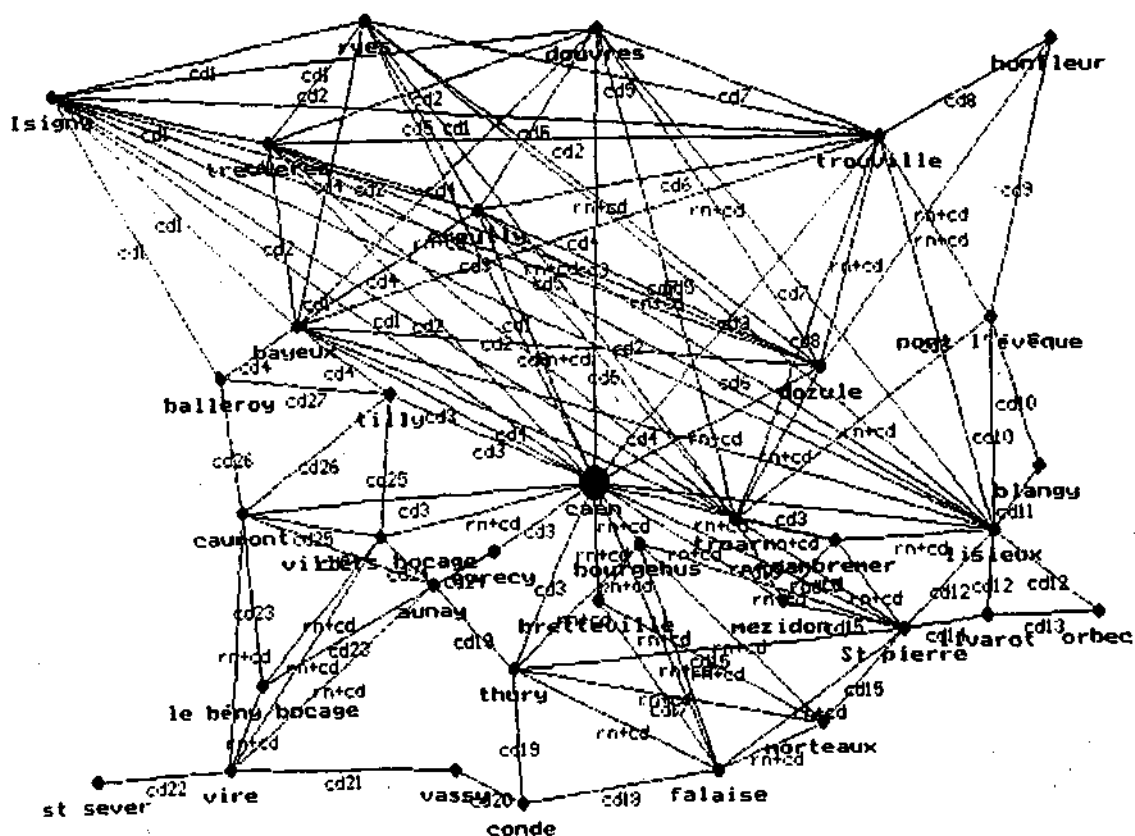
b) choisir pour assurer ces itinéraires les chemins départementaux existants les plus utilisés; quelques exceptions étant admises pour réaliser la cohérence du maillage.

Hiérarchiser la voirie, relier entre eux des points singuliers, la démarche des schémas directeurs est bien, à l'échelle du département, une démarche "réseau". Cependant, si dans l'exemple du Calvados, on ne prend en compte que les chemins départementaux, le réseau n'apparaît alors pas connexe (voir carte p.225 et tableau p.226): certains points restent isolés comme Bourgebus, Bretteville/Laize. En revanche, en ajoutant les routes nationales, le réseau devient alors connexe (voir carte p.225 et tableau p.227). La voirie départementale ne peut ainsi être pensée comme réseau indépendamment des liaisons réalisées par la voirie nationale sur laquelle elle vient se greffer. C'est seulement par l'imbrication des voies nationales et départementales que peuvent être atteints les objectifs du schéma départemental de voirie.

Mais la voirie départementale ne se résume pas uniquement aux axes compris dans le schéma directeur, même s'ils absorbent la majorité des crédits (dans le Calvados, sur 20% du réseau départemental sont concentrés plus des 2/3 des investissements - grosses réparations incluses). Elle a également hérité, avec le décret de 1938, de la fonction de mise en relation des communes entre elles (ex-chemins vicinaux d'intérêt commun). Une représentation cartographique à l'échelle du canton (voir carte p.228) montre bien que chaque commune est reliée au minimum à deux autres par



ROUTES NATIONALES ET CHEMINS DEPARTEMENTAUX:
UN RESEAU FORTEMENT CONNEXE
A L'ECHELLE DU DEPARTEMENT DU CALVADOS



cartographie effectuée grâce au logiciel RETIS avec l'aide de J.JIANG

**INDICE DE NODALITE DIRECTE DES POLES
RELIES UNIQUEMENT PAR DES CHEMINS DEPARTEMENTAUX
INSCRITS AU SCHEMA DIRECTEUR ROUTIER DU CALVADOS.**

Cet indice représente le nombre de liaisons directes en partant de chaque pôle.

LISIEUX	13
CAEN	12
BAYEUX	11
ISIGNY	10
CREULLY	10
TROUVILLE	10
TREVIERES	9
DOUVRES	9
TROARN	9
RYES	8
CAUMONT	6
St-PIERRE	6
AUNAY	5
THURY	5
TILLY	5
BALLEROY	4
LIVAROT	3
PONTUEVEQUE	3
VILLERS BOCAGE	3
CONDE	3
HONFLEUR	2
LE BENY BOCAGE	2
MORTEAUX	2
MEZIDON	2
ORBEC	2
BLANGY	2
VIRE	2
VASSY	2
St-SEVER	1
FALAISE	1
BRETTEVILLE	0
BOURGEBUS	0
EVRECY	0
CAMBREMER	0
DOZULE	0

L'indice de nodalité 0 pour cinq pôles indique qu'ils ne sont pas solidarisés par le seul réseau départemental inscrit au schéma directeur et que celui-ci n'est donc pas connexe.

**INDICE DE NODALITE DIRECTE DES POLES
INSCRITS AU SCHEMA DIRECTEUR ROUTIER DU CALVADOS,
RELIES ENTRE EUX PAR ROUTE NATIONALE
OU PAR CHEMIN DEPARTEMENTAL.**

Cet indice représente le nombre de liaisons directes en partant de chaque pôle.

CAEN	20
LISIEUX	14
BAYEUX	12
TROARN	12
TROUVILLE	12
ISIGNY	11
CREULLY	11
DOZULE	10
TREVÈRES	10
DOUVRES	10
St-PIERRE	10
RYES	9
CAUMONT	7
FALAISE	7
THURY	7
AUNAY	6
BOURGEBUS	6
VIRE	6
CAMBREMER	5
MORTEAUX	5
PONTLEVEQUE	5
TILLY	5
BALLEROY	4
BRETTEVILLE	4
<u>LE BENY BOCAGE</u>	4
MEZIDON	4
VILLERS BOCAGE	4
LIVAROT	3
CONDE	3
HONFLEUR	3
ORBEC	2
BLANGY	2
VASSY	2
EVRECY	2
St-SEVER	1

Le plus petit indice de nodalité est 1, c'est à dire que chaque pôle est relié à un autre par au moins une liaison départementale ou nationale inscrite au schéma directeur routier, ce qui signifie que le réseau est connexe.

VOIRIE DEPARTEMENTALE ET DESSERTE DES COMMUNES:
L'EXEMPLE DU CANTON DE DOUVRES (CALVAPOSI.



Légende:

- chemins départementaux
- - - -** limites communales
- limites cantonale

Echelle: 1/100.000 ème

l'intermédiaire d'un chemin départemental, ce qui revient à établir un réseau connexe.

1.3) La voirie communale forme-t-elle un réseau?

La longueur de la voirie communale revêtue est plus importante que celle des routes nationales et chemins départementaux réunis. Elle regroupe en effet 360.000 km de voies communales appartenant au domaine public des communes et 120.000 km de chemins ruraux ¹ intégrés à leur domaine privé. Sur ce total, 60.000 km sont situés dans des communes de plus de 2000 habitants soit près du double du linéaire total de la voirie nationale (autoroutes comprises). En terme de trafics, ceux supportés par les voies communales sont moindres que ceux des réseaux nationaux ou départementaux. Ils sont en moyenne de 150 véhicules/jour en rase campagne ².

La représentation cartographique des voies communales à l'échelle de la commune (voir carte p.230) montre clairement leur non connexité. Elles laissent apparaître un ensemble de segments plus ou moins reliés entre eux sans véritables pôles individualisés à mettre en relation et qui permettraient de hiérarchiser les voies. La morphologie de cette voirie résulte d'une logique de fragmentation et de juxtaposition ³ opposée à celle de "réseau" reposant sur la hiérarchisation et la connexion. Les voies communales ne constituent pas des axes structurants pour les communes mais permettent une desserte par capillarité de tous les bâtiments; voies de distribution et de desserte, leur niveau d'organisation est le quartier à partir duquel elles se greffent sur des artères plus

¹ La voirie communale regroupe également 565.000 km de chemins ruraux non revêtus.

² Source statistique: Direction des Routes, La route en 1988. Ministère de L'Equipement et du Logement, 1989, 71p.

³ Cette logique de fragmentation/juxtaposition est clairement inscrite dans les Plans d'Occupation des Sols (P.O.S) qui guident depuis les années 60 (Loi d'Orientation Foncière 1967) l'évolution de l'urbanisation à l'échelle communale. Ainsi, le règlement d'un P.O.S définit zone par zone les types d'utilisation du sol, les modalités d'implantation des constructions, les accès et caractéristiques des voies.

LA VOIRIE COMMUNALE FORME T'ELLE UN RESEAU?Exemple de CaenLégende:

- Voie communale
- Limite communale

Echelle approximative: 1/40.000 ème

ikm
*

importantes relevant le plus souvent du niveau départemental ou national ¹. De ce point de vue, le document réalisé par l'Association Ville et Banlieue ² est significatif puisque pour présenter les voies communales, les auteurs définissent quatre chapitres correspondant à différents types de quartiers:

- la voirie des centres-villes: desserte des quartiers denses en commerces et services.
- la voirie traditionnelle des quartiers résidentiels. (lotissements anciens).
- la voirie des grands ensembles de logements sociaux.
- la voirie des nouveaux quartiers.

Or, entre les différents quartiers d'une ville, les voies communales présentent rarement de continuité. L'exemple du quartier Venoix à Caen l'illustre bien (voir carte p.232). Situé au sud-ouest de la commune, il est limité au nord et à l'est par la R.N.13, au sud par la R.N.175 et à l'ouest par la commune de Bretteville/Odon. Sur les six rues du quartier Venoix débouchant au nord sur la R.N.13, pas une n'a de prolongement direct dans le quartier Maladrerie qui le jouxte. A l'est, sur les cinq rues donnant sur la R.N.13, une seule située à l'extrémité du quartier se poursuit dans le quartier de la Haie Vigne. Au sud, là aussi, sur les cinq rues débouchant sur la R.N.175, une seule se prolonge dans le quartier de Bas-Venoix. Enfin, à l'ouest, il n'y a qu'un chemin rural pour relier directement Venoix à la commune de Bretteville/Odon.

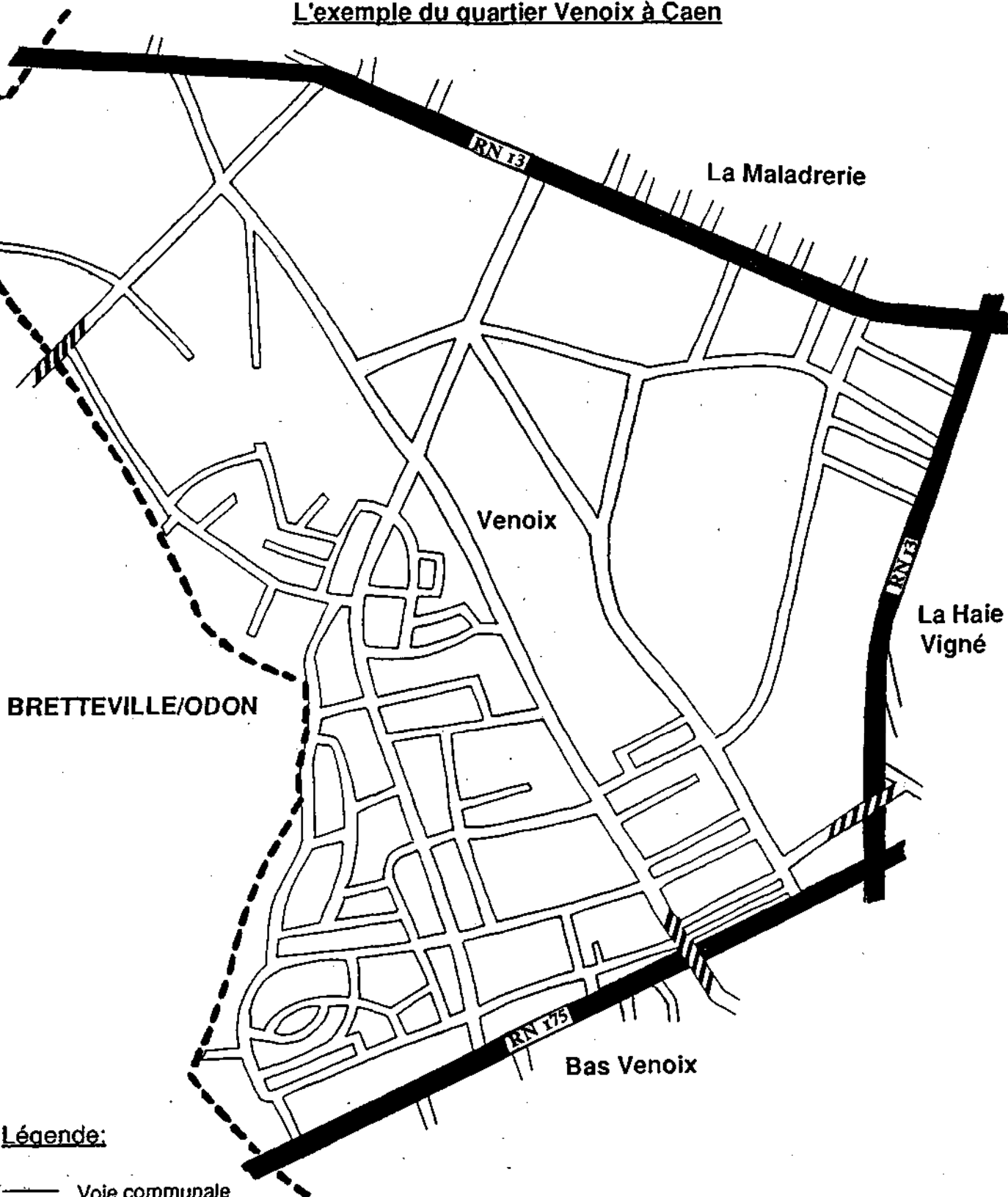
Considérées isolément, les voies communales ne forment donc pas un réseau à l'échelle de la commune dans la mesure où elles ne relient pas entre eux les points forts de ce système territorial.

¹ On pourrait certainement déterminer un niveau encore plus fin de desserte par capillarité en prenant en compte les voies privées revêtues, qu'elles appartiennent au domaine privé des communes (chemins ruraux) ou à des personnes privées.

² Association Ville et Banlieue, CETUR, La voirie: la ville reconquise. Bagneux, CETUR, 1985.

MORPHOLOGIE DE LA VOIRIE COMMUNALE:
LA FAIBLESSE DES LIAISONS INTER-QUARTIERS

L'exemple du quartier Venoix à Caen



Légende:

== Voie communale

/// Passage direct par voie communale d'un quartier à l'autre

Les limites du quartier:

■ Route nationale

--- Limite communale

Echelle: 1/10.000 ème:

200 m

Ainsi, si l'on s'appuie sur la relation entre la classification juridique des voies et leur système territorial de référence, on peut résumer ce qui précède par le tableau suivant:

Type de voie	Système territorial de référence	Niveau d'organisation	Lieux mis en relation
routes nationales	France	national	a) préfectures + autres grands centres éco. du pays b) relations internationales
chemins départementaux	département	a) régional b) départemental c) intercommunal	a) pôles inter-départementaux b) chefs lieux de cantons c) communes
voies communales	commune	quartier	tous les bâtiments

L'individualisation des différents réseaux de voiries à partir de leur domanialité met en évidence un caractère essentiel par rapport à notre sujet: ce ne sont pas les voies communales qui assurent les liaisons intercommunales. mais la voirie départementale. Cette constatation, liée à la morphologie des réseaux montre comment ceux-ci sont constitutifs du territoire: les organismes intercommunaux chargés de la voirie, en milieu urbain n'apparaissent alors pas fondamentaux pour assurer la continuité et l'homogénéité des liaisons entre deux communes puisque ces liaisons relèvent d'un autre échelon territorial.

Par ailleurs, nous avons montré qu'en fonction des systèmes territoriaux de référence, il n'y avait pas un mais plusieurs réseaux de voiries ayant chacun, en terme de type de liaison, ses objectifs propres. Dès lors, se pose la question de l'organisation de ces réseaux au sein des lieux de convergence des voies que constituent les villes.

2) L'imbrication des réseaux de voiries dans l'agglomération.

Une seconde manière de suivre le mode d'organisation de la voirie consiste, non plus à considérer chaque catégorie de voies dans son système territorial de référence, mais à prendre un niveau spatial cohérent et à regarder comment s'y structure la voirie. Nous prendrons comme cadre géographique l'agglomération au sens INSEE dont la définition repose sur la continuité du bâti ¹; car même si elle ne prend pas directement en compte les mouvements de population comme le fait la ZPIU ², elle constitue le "noyau dur" de l'urbain qui concentre l'essentiel des déplacements.

2.1') L'imbrication de la voirie dans une agglomération: l'exemple de Caen.

L'exemple de Caen que nous avons choisi présente pour ce qui nous intéresse des caractéristiques à peu près identiques à celles des autres villes de taille semblable ayant dans leur département une même fonction administrative (préfecture). La seule particularité de Caen tient à sa position géographique. Le Calvados est bordé au nord par le littoral de la Manche, c'est pourquoi, toute la partie nord de l'agglomération ne reçoit pas de route nationale mais seulement des chemins départementaux.

2.1.1. L'imbrication généralisée.

La représentation cartographique de la voirie à l'échelle de l'agglomération de Caen traduit l'imbrication des voies des différents maîtres d'ouvrage. En effet, aucun de ces "réseaux" pris

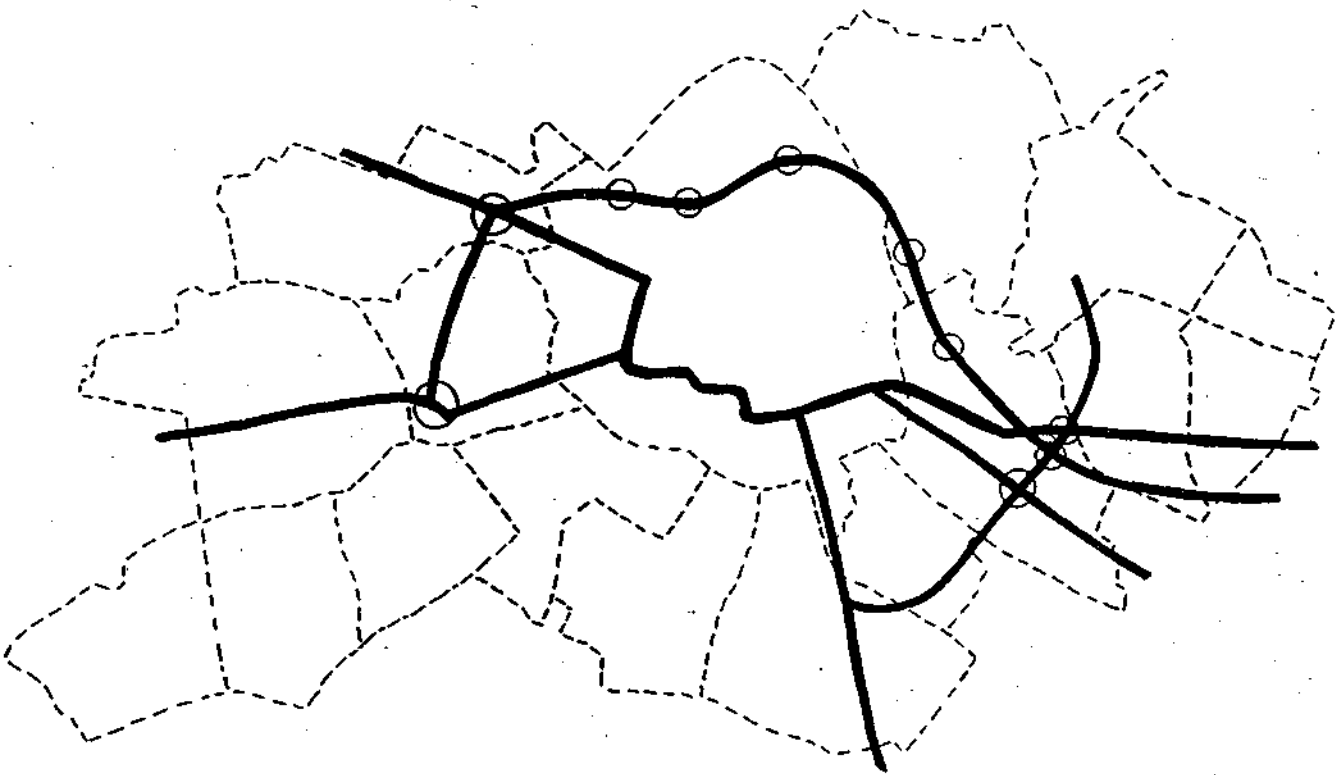
¹ Agglomération de population INSEE: ensemble d'habitations tel qu'aucune ne soit séparée de la plus proche de plus de 200 mètres et qui comprend au moins 50 habitants.

² ZPIU: Zone de Peuplement Industriel et Urbain (définition INSEE valable à partir de 1964). Concept plus extensif que celui d'agglomération urbaine qui intègre le niveau des migrations pendulaires domicile/travail, l'importance de la population non agricole ainsi que la taille et le nombre des établissements industriels, commerciaux ou administratifs. Les ZPIU sont délimités par rattachement aux agglomérations urbaines et villes isolées, des "communes rurales industrielles" et des "communes rurales dortoirs".

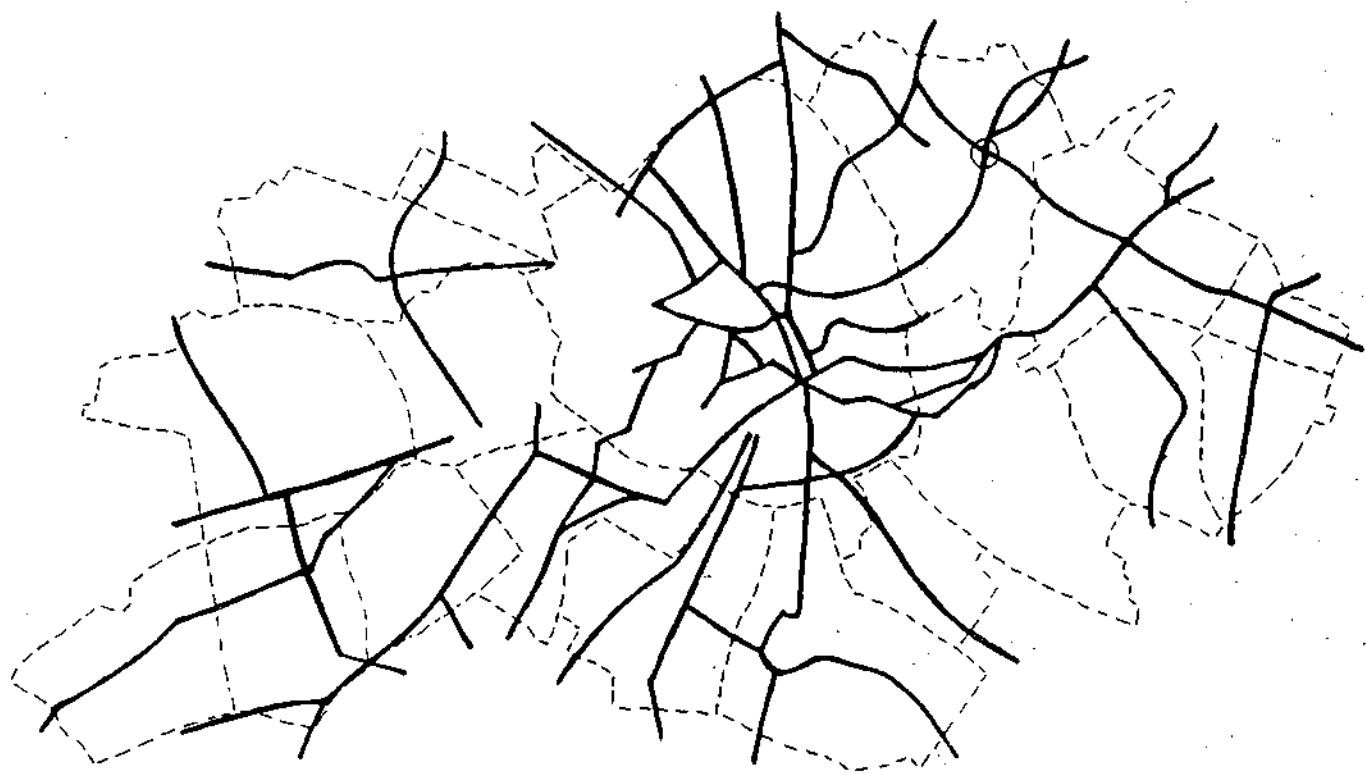
isolément ne peut assurer la globalité de la desserte de l'agglomération: la voirie nationale dessert trop peu de communes, les chemins départementaux, qui jouent un rôle essentiel au niveau des liaisons intercommunales, dessinent une trame encore trop lâche, quant aux voies communales, elles apparaissent davantage comme un ensemble de segments ne pouvant assurer qu'une desserte par capillarité (voir carte p.236). Par contre, la réunion de ces trois catégories de voies permet l'existence d'un réseau très connexe et même connectif où chaque bâtiment est desservi par au moins une voie et où les chemins pour se rendre d'un lieu à un autre sont multiples. On peut alors parler d'une imbrication généralisée.

On peut chercher à rendre compte de ce principe en partant du réseau national dans la mesure où il forme l'armature de l'ensemble de la voirie. Le tracé emprunté jusqu'en 1982 par la R.N 175 entre Missy et le boulevard périphérique ouest de Caen constitue une illustration de cette caractéristique (voir carte p.237, a): Sur cette section de 8,8 km qui supportait un trafic de 10.000 véhicules/jour, débouchaient 14 voies départementales ou communales dont 9 la traversaient à niveau. Cette accessibilité généralisée ne permettait plus, d'une part, à la R.N d'assurer dans des conditions satisfaisantes, l'acheminement du trafic de transit; et d'autre part, entraînait une mauvaise lisibilité du réseau par confusion des différents types de trafics. D'une manière générale, ce problème est d'ailleurs évoqué par le Comité pour la Prospective des Techniques Routières: "Le manque de lisibilité de la fonction routière est gênant et parfois même dangereux pour les usagers qui passent d'un type de voie à l'autre sans s'en rendre compte et sans penser à modifier leur comportement ... Le manque de hiérarchie claire entre les diverses voies routières est peut-être plus troublant pour les responsables de l'aménagement routier et urbain qui confondent et mélangent trop souvent trafic local et trafic de transit . . . "

¹ A.VIVET, CPTR: bilan d'une année de réflexions, note de synthèse, recommandations et propositions d'action. Travaux, décembre 1987, p.55.

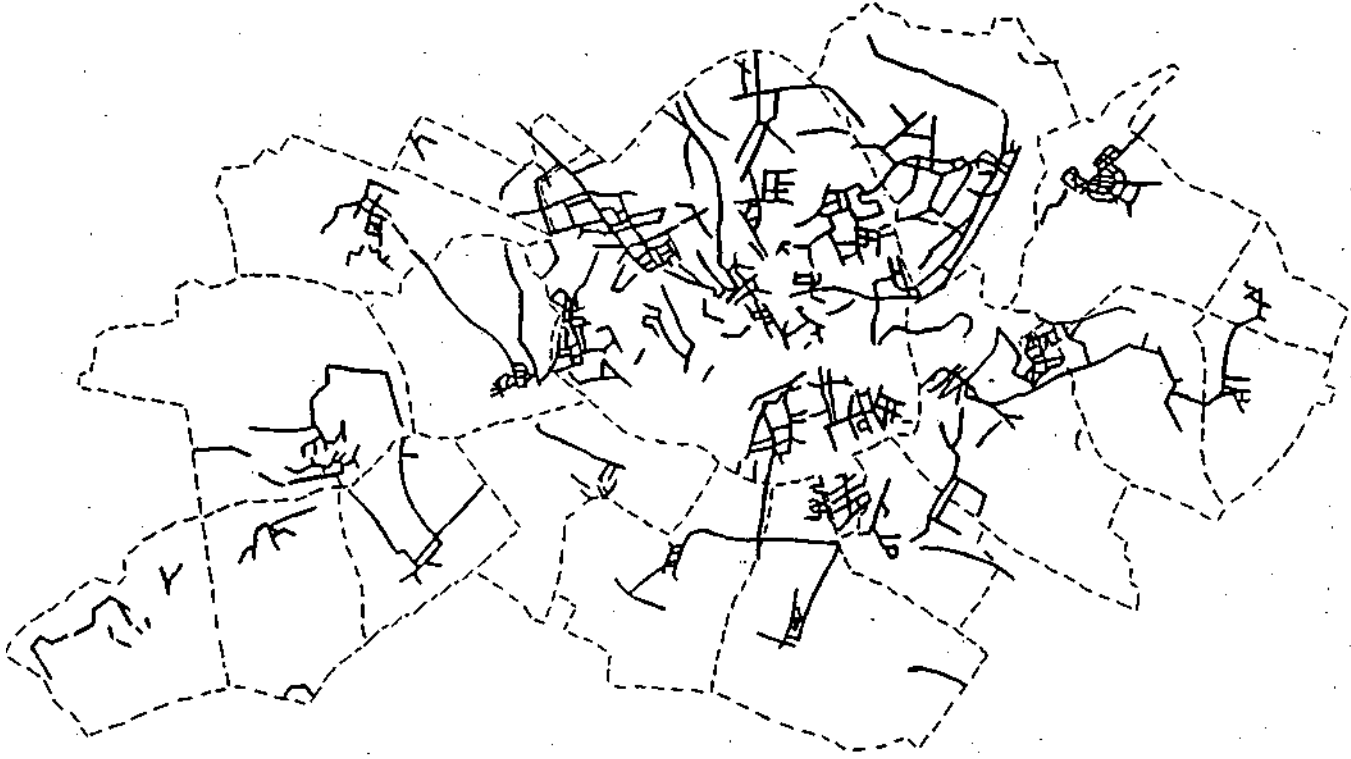


Le domaine de l'Etat: les grandes liaisons



Les chemins départementaux: réseau intercommunal


VOIRIES DES MAITRES D'OUVRAGES ET AGGLOMERATION:
L'EXEMPLE DE CAEN



Les voies communales: la desserte par capillarité

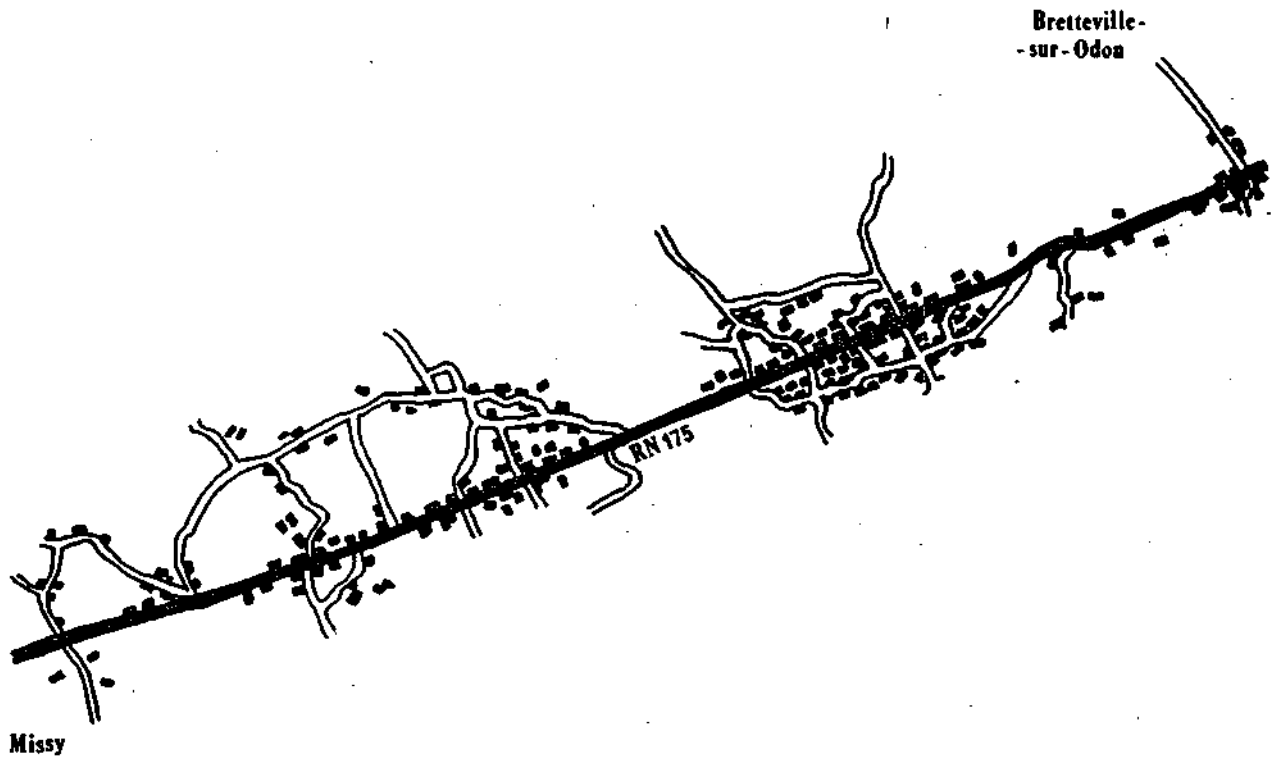
Légende:

- Voirie nationale
- Chemin départemental
- Voie communale
- Echangeur
- Limite communale

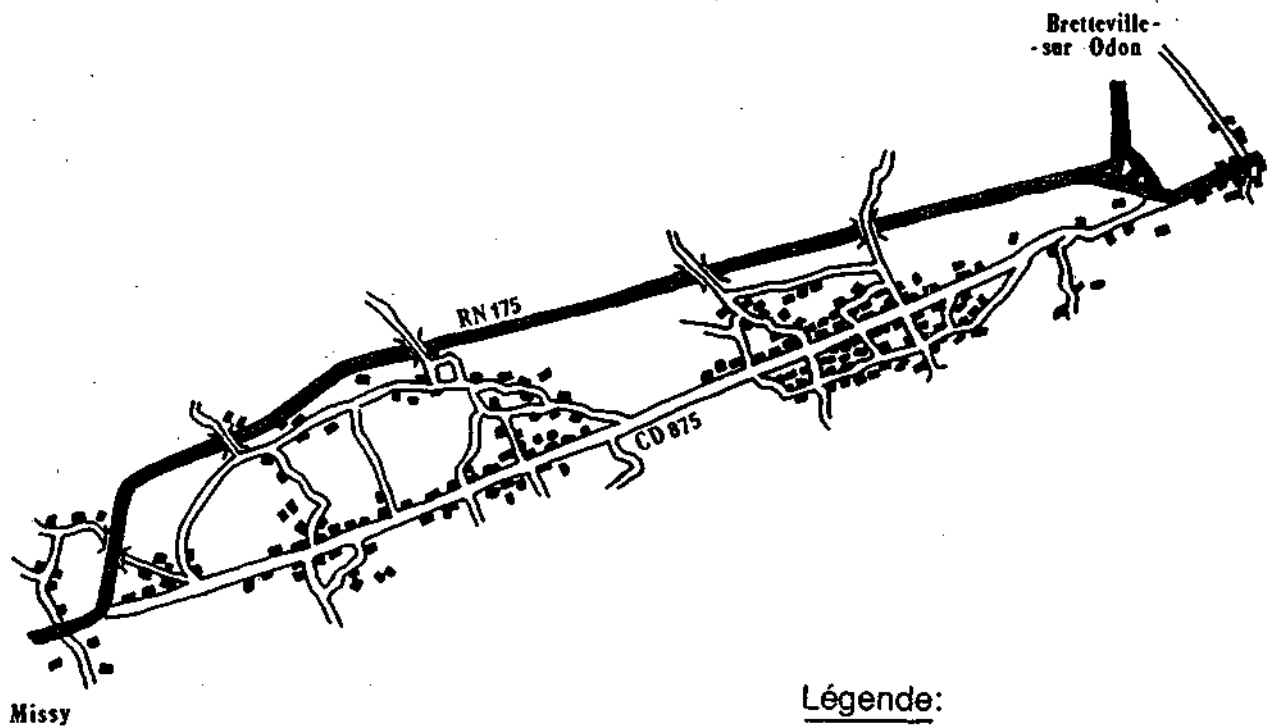
Echelle: 1/120.000ème. 0  6 km

**DE L'IMBRICATION GENERALISEE A L'IMBRICATION LIMITEE:
EXEMPLE DE LA R.N 175 ENTRE MISSY ET BRETTEVILLE/ODON.**

a) Avant 1982:



b) Après 1982:



Légende:

■ Route nationale

== Autre voie

>> Passage supérieur

Echelle: 1/50.000ème. 0 1km

2.1.2. L'imbrication limitée.

Si l'imbrication généralisée constitue le mode de structuration traditionnel sur la voirie nationale, depuis les années 70, celle-ci évolue en milieu urbain vers une imbrication limitée comme le prouvent la création en 1969 de la catégorie juridique des routes express ¹ ainsi que la croissance du linéaire des Voies Rapides Urbaines ² dont l'une des caractéristiques majeures est de n'être accessible qu'en certains points aménagés à cet effet. Dans ce cadre, l'Etat a progressivement abandonné vers la fin des années 70 le principe de la réalisation de pénétrantes urbaines pour s'orienter uniquement vers la mise en oeuvre de rocade et de déviations. Ainsi, pour la Direction des Routes du Ministère de l'Equipement, "Les principes directeurs conduisant à l'élaboration des schémas routiers nationaux à terme, définis en 1973, doivent être interprétés de façon plus restrictive: aussi l'Etat assurera en priorité la maîtrise d'ouvrage des rocades urbaines permettant la continuité du schéma directeur routier et le dégagement des centres villes du trafic de transit, mais ne prendra plus en charge qu'à titre exceptionnel (desserte de pôles maritimes, fluviaux ou d'aéroports

¹ La loi 69-7 du 3 janvier 1969 institue les routes express. Elles forment avec les autoroutes urbaines la catégories des Voies Rapides Urbaines. Deux caractères essentiels distinguent entre autre les voies express des autoroutes:

- Elles ne font pas obligatoirement partie du domaine public de l'Etat, mais peuvent être indistinctement nationale, départementale ou communale.
- Elles ne peuvent pas être concédées et sont gratuites pour l'utilisateur.
- Elles ne sont pas soumises à des normes rigoureuses de conception.

Leurs caractéristiques géométriques peuvent varier en fonction des circonstances; Les carrefours peuvent être à niveau ou dénivelés.

- Le choix des caractéristiques, en particulier des accès n'est pas immuable et peut évoluer dans le temps.

- Le maître d'ouvrage est libre du choix des restrictions qu'il souhaite imposer aux différentes catégories d'utilisateurs.

² Cette catégorie juridique devrait disparaître après l'adoption du projet de loi sur le code de la voirie routière actuellement en préparation. Pour son rapporteur (F.DELATTRE), "cette disposition (la notion de voie rapide) n'apparaît que dans un seul article et elle ne recouvre que les autoroutes et les routes express dont le statut est défini par des textes distincts. Afin de ne pas entretenir d'ambiguïté, il a donc paru judicieux d'abroger cette disposition". Moniteur du 2 juin 1989 p.338.

Le linéaire de voies rapides urbaines étaient de 164 km en 1960; 412 km en 1970; 861 km en 1975; 1181 km en 1980; 1407 km en 1986 (source: Direction des Routes).

d'intérêt national, accueil d'autoroutes) la réalisation de pénétrantes urbaines" ¹.

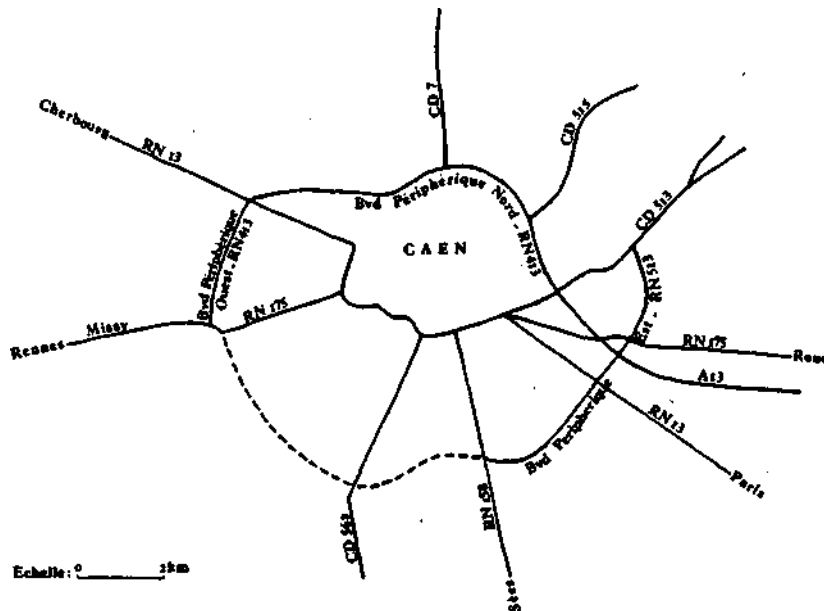
L'agglomération de Caen peut illustrer cette politique. Elle constitue un noeud du réseau routier national, un point de croisement de deux grands axes: la R.N 13 entre Paris et Cherbourg; la R.N 175 en direction de Rouen et Rennes. A ces itinéraires nationaux s'ajoute la liaison Caen/Sées/Alençon (R.N 158). Jusque dans les années 70, ces axes supportant des niveaux de trafics élevés se rejoignaient dans la partie centrale de l'agglomération, au niveau des boulevards intérieurs qui ceinturent la commune de Caen.

Les difficultés de circulation, comme les nuisances occasionnées par l'importance du trafic en milieu urbain dense ont conduit l'Etat, avec l'appui du milieu local (essentiellement le département), à prendre en charge la maîtrise d'ouvrage du contournement de l'agglomération. Un système de rocades est ainsi progressivement mis en place. Entre 1972 et 1976, les sections nord et est de ce boulevard périphérique sont réalisées ², en 1982 celle de l'ouest a été mise en service ³ et le contrat de Plan Etat/région 1989/93 prévoit, à partir de 1989, les travaux de la partie sud entre la R.N 158 et le CD 562. Dès aujourd'hui, l'ensemble des routes nationales se trouve raccordé au système de déviations de Caen dont les sections les plus chargées supportent un trafic de 43.000 véhicules/jour.

¹ B.CHENEVEZ, F.SCHWOB, A.WINOCQ, "Le réseau national en milieu urbain: une nouvelle impulsion". Revue Générale des Routes et Aérodromes n°595, mars 1983, p.13.

² voir: M.OLLIVIER-TRIGALO, "Le boulevard périphérique nord à Caen". in: INRETS, Les grands projets de transports: langages de l'évaluation, discours de la décision. Synthèse INRETS n°10 nov.1987 p.111 à 113.

³ voir: M.DEMARRE, "La déviation de la R.N 175 entre Caen et Missy et le boulevard périphérique ouest de Caen". Ponts et Chaussées Mines, avril 1982 p.51 à 53.



L'accessibilité à ces rocades est limitée à des points d'accès particuliers: les échangeurs. Il en existe à chaque croisement de routes nationales, mais celles-ci ne sont pas isolées pour autant des autres voiries. D'autres échangeurs ont été réalisés à la rencontre du boulevard périphérique et des principaux chemins départementaux et il en existe également un qui relie le périphérique à une voie communale au niveau d'Hérouville-St-Clair. Les autres voies franchissent la rocade soit en souterrain, soit par passage aérien (sur la rocade nord réalisée dans un milieu urbanisé, on en compte 18). Ainsi, l'imbrication des différents niveaux de voiries existe toujours mais tend à se restreindre à des points singuliers connectés entre eux. On retrouve bien ici une démarche réseau initiée à partir du niveau national.

Par delà les rocades, la politique de l'Etat en milieu aggloméré vise à hiérarchiser le réseau routier en développant l'imbrication limitée dans des secteurs où l'urbanisation ne s'est pas encore développée, hormis en bordure des routes nationales. C'est le cas le long de la R.N 175, entre Missy et le boulevard périphérique ouest de Caen (voir carte p.237, b). Son ancien tracé nous avait permis de caractériser l'imbrication généralisée; le nouveau traduit une imbrication limitée. En effet, l'intensité du trafic sur cette section de route où l'urbanisation quasi continue interdisait le remodelage du profil en travers de la chaussée à deux voies, a conduit les services

de l'Équipement à concevoir une déviation à travers les terrains agricoles de la plaine de Caen. Sur son parcours, elle rencontre deux chemins départementaux et deux voies communales. Or, ceux-ci n'ont aucun accès à la déviation qu'ils traversent grâce à des passages supérieurs; la section déviée ne rejoint d'autres voies qu'à ses extrémités. Toutes ces voies viennent se greffer sur l'ancien tracé de la route nationale aujourd'hui classée dans le domaine public départemental.

Une telle politique, si elle exprime un souci de mise en réseau de la voirie urbaine nationale, traduit également les difficultés des autres niveaux, en particulier départemental, pour réaliser la hiérarchisation d'un réseau qui se complexifie par ajout de segments de voies et non d'itinéraires complets.

Que l'on étudie les différents niveaux de voirie par rapport à leur système territorial de référence, ou à l'intérieur d'un même espace cohérent, le principe morphologique de l'imbrication des voies tend à s'imposer (qu'elle soit limitée ou généralisée).

Cette caractéristique fondamentale trouve une traduction en terme fonctionnel à la fois dans le mélange de trafics de natures différentes et dans la multiplicité des maîtres d'ouvrages intervenant sur une même aire géographique. De ce fait, le réseau considéré à l'échelle d'une agglomération semble particulièrement difficile à gérer dans un cadre intercommunal parce que son individualisation n'apparaît pas nettement.

Son caractère urbain a d'ailleurs longtemps été négligé au profit de sa composante routière. Comme le note J.BORREDON: "La dévolution de la maîtrise d'ouvrage et la définition des clés de financement se sont appuyées, plus particulièrement à partir du Vème Plan de développement économique et social sur une hiérarchisation fonctionnelle des voies qui consistait à différencier

les mouvements de transit, de distribution et de desserte" ¹. Une telle classification repose sur deux principes: d'une part, la primauté accordée à l'automobile sur les autres modes et plus généralement sur la fonction urbaine de la voirie; d'autre part, l'exclusivité des différentes catégories de trafics en fonction des types de voies. La ségrégation qui résultait de cette approche a conduit le Ministère de l'Équipement à recommander, aussi souvent que cela était possible, dans son guide technique des voies urbaines de 1975, une séparation des circulations: "La nécessité impérieuse d'organiser la circulation, d'éviter au mieux les points de conflit, de fournir un maximum de sécurité et de permettre de donner à chaque circulation une vitesse cohérente avec ses besoins, a conduit à la notion de séparation des circulations" ².

Ce n'est qu'à partir des années 80 que ces principes ont été remis en question au profit d'une approche plus subtile et plus complexe de la voirie urbaine. Elle transparait nettement dans la notion de trame urbaine développée dans le Guide générale de la voirie urbaine de 1988 publié par le CETUR: "Il existe en ville une multitude de trames: les voies de transit, le réseau de desserte, mais aussi: la trame commerçante..., la trame piétonne..., la trame de l'eau..., la trame verte... En certains endroits, ces trames sont uniques ... Mais les lieux les plus riches de la ville sont ceux où de nombreuses trames se superposent ... Les hiérarchisations de la voirie sont multiples, et elles sont à coordonner entre elles pour créer des lieux vraiment urbains" ³.

Cependant, si l'imbrication des différents niveaux de voiries a contribué à opacifier la détermination d'un réseau véritablement urbain, les transports collectifs, au contraire, par leur mode de structuration, qui obéit à une logique inverse, celle de la juxtaposition, ont constitué un moyen de reconnaissance et

¹ J.BORREDON, Voirie routière: textes annotés. Berger-Levrault, Paris 1980, p.389.

² SETRA, Les voies urbaines: guide technique. Bagneux, SETRA 1975, p.7.

³ CETUR, IVF, Guide général de la voirie urbaine: conception, aménagement et exploitation. Bagneux, CETUR, 1988, p.9.

d'individualisation de l'espace urbain. P.SANSOT exprime très bien cette idée dans sa poétique de la ville lorsqu'il déclare que l'"on ne quitte pas véritablement une ville par la route: il est tant de voies possibles et sait-on si nous nous acheminons déjà par la banlieue ou si nous n'avons pas déjà dépassé les strictes limites de la ville" ¹ alors que pour ce même auteur, "Les transports en commun, qu'ils fonctionnent en surface ou d'une façon souterraine, relient inlassablement des pans épars de la ville, redonnent consistance au tissu urbain ..." ².

¹ P.SANSOT, Poétique de la ville. Klincksieck 1984, p.85.

² P.SANSOT, "Transports publics ... transports de la ville". Transport public. juin 1989 p.33.

ID La juxtaposition des réseaux de transports collectifs.

Les transports collectifs semblent apparemment plus proches que la voirie de la définition du réseau donnée par le dictionnaire.

Il existe bien un ensemble de lignes, qu'elles soient de bus ou de métro dont les plans des réseaux matérialisent la continuité spatio-temporelle. On peut ajouter que ces lignes relient entre eux les points que constituent les arrêts ou stations.

Le critère de l'unité géographique desservie permet ici d'individualiser le milieu urbain. En effet, contrairement à la voirie, les catégories juridiques distinguent deux espaces, celui situé à l'intérieur des périmètres des transports urbains qui relèvent d'une autorité organisatrice communale ou intercommunale, et celui situé à l'extérieur de cette limite qui est du ressort départemental.

Enfin, les transports publics urbains sont généralement concédés dans chaque ville à une même compagnie. Celle-ci appartient dans la plupart des cas à un groupe privé qui gère le réseau par l'intermédiaire d'une filiale locale soit sous forme de société anonyme, soit dans le cadre d'une société d'économie mixte. Le milieu des transporteurs interurbains est beaucoup plus atomisé. Cependant, dans les transports urbains, l'implication financière de la collectivité concédante ainsi que dans certains cas, ses capacités d'expertises amènent à remettre en cause l'intérêt d'un critère fondé uniquement sur l'entreprise au profit d'un opérateur collectif unissant étroitement le concessionnaire et le concédant.

Si, dans leur morphologie, les réseaux de voiries ont depuis très longtemps suivi la même évolution: celle d'une imbrication de plus en plus étroite au fil de leur densification, les transports collectifs n'ont pas connu cette progression continue, ce qui nous amène à faire un détour historique pour mieux comprendre leur configuration actuelle. Dans le processus de morphogenèse de ces réseaux, deux périodes nous paraissent marquer des ruptures fondamentales. Elles correspondent sur le plan spatial, à

l'autonomisation de réseaux de transports collectifs urbains, concédés par les communes, et distincts des réseaux interurbains. Elles accompagnent des phases de mutation technologique entraînant d'une part le développement de concurrences acharnées entre les entreprises de transports et d'autre part, la redéfinition des relations entre les pouvoirs concédants. La première période se situe à la charnière du XIX^{ème} siècle et du XX^{ème} siècle (1895-1914) et correspond à l'individualisation de réseaux proprement urbains dans le cadre d'une concurrence entre tramways à vapeur et tramways électriques. La seconde période couvre la fin des années 20 et le début des années 30. Elle se caractérise par l'affirmation des réseaux urbains dans un contexte de concurrence entre tramway électrique et matériel routier. L'évolution ultérieure des réseaux dans leur cadre géo-institutionnel n'a pas remis en cause la distinction entre transport urbain et non urbain (voir deuxième partie); c'est pourquoi nous n'en traiterons pas dans ce chapitre.

\\) Vers l'individualisation de réseaux urbains.

1.1) 1890/1897: derrière la concurrence voiture hippomobile / tramway à vapeur, deux modèles territoriaux pour les transports urbains.

Comme le rappelle G.RIBEILL, au XIX^{ème} siècle, "la commune pouvait concéder souverainement une exploitation de transports hippomobiles par exemple, dès lors que circonscrite à son territoire. Le régime des chemins de fer d'intérêt local des tramways péri-urbains mobilisait plutôt l'autorité départementale, quant aux chemins de fer d'intérêt général, même si sur certains tronçons péri-urbains ils assuraient une fonction de transports locaux, ils dépendaient de l'Etat" ¹. En fait, la loi du 11 juin 1880 fixe le régime administratif des tramways (qu'ils soient hippomobiles ou mécaniques) d'une part en fonction du statut juridique de la voirie

¹ RIBEILL (G), "Quelques tendances historiques majeures des transports collectifs urbains". Cahier du CNFPT n°26. Transports urbains. Nov.1988, p.9.

et d'autre part en fonction du territoire desservi. Ainsi, lorsque le tramway emprunte une route nationale, il relève de l'Etat; lorsqu'il emprunte une route départementale, un chemin de grande communication ou d'intérêt commun, sans passer par le domaine public de l'Etat, il relève du conseil général; et s'il est entièrement établi sur un chemin vicinal ordinaire ou sur un chemin rural, il dépend du conseil municipal à moins que le tramway ne s'étende sur le territoire de plusieurs communes auquel cas, le département sera l'autorité concédante. Cependant, dans cette répartition des tutelles, le mode de traction va jouer de fait, sinon de droit, un rôle fondamental: aux municipalités l'organisation des transports hippomobiles limités à des liaisons courtes, intra-communales; aux conseils généraux celle des tramways à vapeur mieux adaptés à des dessertes de plus longue distance.

1.1.11 La voiture hippomobile support d'un modèle de desserte urbaine obsoléscent.

Jusque vers la fin du XIX^{ème} siècle, les voitures à chevaux dont la desserte s'inscrit dans un espace communal, demeurent le mode de transports collectifs dominant dans les villes. Pour certains auteurs comme J.J.CHAPOUTOT et J.GAGNEUR, qui étudient Grenoble et St-Etienne, les entreprises de transports hippomobiles ne constituent pas de réels réseaux desservant l'ensemble de l'espace urbain; elles n'exploitent que des liaisons entre les demeures bourgeoises du centre et la gare ¹. Il semble pourtant que cela ne soit pas partout le cas comme l'a montré R.MARCONIS pour Toulouse: "Assurée d'un trafic appréciable, qui commençait à s'établir sur un itinéraire fixe, entre le centre de la ville et la gare des chemins de fer inaugurée quelques années plus tôt, l'affaire ne tarde pas à prospérer, ce qui permit de créer rapidement un véritable réseau urbain d'omnibus à chevaux, dans lequel la liaison

¹ cf: CHAPOUTOT (J.J), GAGNEUR (J), Caractères économiques des transports. Grenoble, ATP socio-économie des transports, 1973.

avec la gare ne joua bientôt qu'un rôle secondaire" ¹. De même, pour M. RONCAYOLO: "Dans les années 1873/75, les concessions se multiplient au Havre, à Marseille, à Nancy, à Orléans, à Tours. Ce sont de véritables réseaux intérieurs qui se dessinent tandis que la généralisation du rail d'acier permet de gagner en énergie et en vitesse" ².

Ainsi, le développement des transports hippomobiles correspond à un modèle urbain. A partir d'un nombre limité de liaisons intra-urbaines, les réseaux se densifient pour répondre à l'extension d'un marché issu de la croissance démographique et spatiale des villes. Dans ce contexte, les municipalités vont chercher à multiplier les concessions, le niveau d'équipement en transports collectifs reflétant le dynamisme de l'activité urbaine ³.

Pourtant, malgré leur modernisation liée à l'emprunt du rail à la technologie ferroviaire, les voitures hippomobiles souffrent d'un triple handicap: d'abord, l'exploitation des services est très coûteuse⁴ et leur extension entraîne des déséconomies; de ce fait, elles apparaissent de plus en plus mal adaptées à la desserte de faubourgs qui se développent avec l'industrialisation des villes;

¹ MARCONIS (R), "La crise des transports urbains et les projets de métro dans l'agglomération de Toulouse". Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest. t54 fasc.1, 1983, p.70.

² DUBY (G) (sous la direction de), Histoire de la France urbaine t4. Paris, Seuil, 1983. p 351.

³ Ainsi, comme le remarque J.ROBERT: "Dans les dernières années du siècle, la plupart des villes françaises d'une certaine importance vont vouloir leur réseau de tramway. Les plus grandes villes sont maintenant desservies par de nombreuses lignes et la présence du tramway devient le témoignage le plus apparent de l'activité urbaine. Les municipalités mettront par conséquent leur point d'honneur à construire leur réseau qui prouvera leur importance", Histoire des transports dans les villes de France. Paris, 1974, p.62/63.

⁴ Dans le cas parisien, D.LARROQUE note que: " Soucieuse de ménager un outil de travail à la fois fragile et coûteux, la Compagnie Générale des Omnibus n'exigeait pas plus de 14 km par jour de chacune de ses bêtes: 75 à 80% de l'effectif total était au repos pendant les heures de service! L'importance du parc animalier ne doit donc pas nous surprendre puisqu'il finit par atteindre 17.000 bêtes en 1900 ... on saisit les pesanteurs d'un système qui n'offre que peu de perspectives d'évolution, si ce n'est de grossir démesurément, jusqu'à produire des déséconomies" ("Apogée, déclin et relance du tramway en France", Culture technique n°19, mars 1989, p.56).

ensuite leur capacité est insuffisante en regard de la demande; enfin, elles sont lentes et inconfortables ¹. C'est pourquoi, à la fin du XIXème siècle, "si la traction animale ne se développe plus guère en province, en revanche la traction à vapeur va s'étendre démesurément" ².

1.1.2) Le tramway à vapeur support d'un modèle départemental.

La loi du 11 juin 1880 relative aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways permet à l'Etat ou aux conseils généraux de concéder tout ou partie de la desserte des communes urbaines sans que celles-ci ne soient partie prenante dans la définition du service sur son territoire. C'est pourquoi, à Paris, de 1897 à 1899, l'Etat pourra concéder, compte tenu du flou qui règne sur le statut juridique de la voirie parisienne, de nombreuses lignes de tramways ³ connues sous le nom de "lignes de pénétration" qui permettent, en cassant le monopole de la Compagnie Générale des Omnibus (voitures hippomobiles) sur Paris intra-muros, de répondre aux besoins de transport nés de l'extension urbaine ⁴. De même, c'est le département de la Loire qui en 1881 concède à la compagnie des Chemins de Fer à Voie Etroite (CFVE), la ligne de tramway Bellevue-La-Terrasse située à l'intérieur de la commune de St-Etienne ⁵.

¹ Dominique LARROQUE note que dans le cas parisien: "le public se lassait des contre-performances d'une cavalerie qui, en 1896, révèle une enquête lancée par le Conseil Général de la Seine, n'était plus soutenue que par les employés des dépôts, craignant pour leur emploi" (article cité 1989, p.56).

² ROBERT (J), opus cité, 1974 p.63.

³ Il s'agira de lignes de tramways à traction électrique.

⁴ cf: DAUMAS (M), FONTANON (C), "Bilan d'une politique des transports en commun de la Région Parisienne: de l'ère des monopoles vers la prise en charge par les pouvoirs publics - L'échec d'une politique rationnelle d'extension urbaine (1855/1939)". in colloque de Royaumont, 26/27 avril 1978. Transports et société. Economica, Paris 1980, p.387/400.

RIBEILL (G), "Quelques aspects de l'histoire des transports collectifs en Région Parisienne (1828/1942)". Cahier du Groupe Réseaux n°4. 1986. p.160/174.

⁵ cf: CHAPOUTOT (J.J), GAGNEUR (J), opus cité, 1973.

Ce sont en fait essentiellement les conseils généraux qui concèdent les lignes de tramways à vapeur, d'une part parce qu'ils disposent d'un patrimoine viaire considérable (environ 235.000 km en 1890 contre 24.000 km de routes nationales) aux caractéristiques géométriques compatibles avec l'établissement de tels modes de transports (ce qui n'est généralement pas le cas des chemins ordinaires des communes); et d'autre part, parce que les tramways à vapeur se révèlent mieux adaptés à une desserte de lointaine banlieue qui relève des départements. Ainsi, à Grenoble par exemple, le département rétrocède entre 1893 et 1895 trois lignes (Grenoble-Veurey, Grenoble-Champareillan, Grenoble-Bourg d'Oisan) à trois compagnies différentes: il s'agit de lignes "typiquement suburbaines, couvrant des distances allant jusqu'à 50 km et desservant un grand nombre de villages et de petites localités qui jalonnent les deux axes de développement prioritaires de la région grenobloise" ¹. Le cas de l'Isère n'est pas isolé et l'on comptera en France jusqu'à 20.000 km de voies parcourues par des tramways à vapeur. Pourtant, ces lignes doivent être replacées dans leur contexte géographico-politique et pour les conseils généraux "il ne s'agit plus tellement de créer de nouvelles lignes urbaines mais de construire de vastes réseaux d'intérêt local", ceux-ci ayant une double fonction: d'abord "relier aux villes tous les villages jusqu'alors isolés" et ensuite "assurer une desserte suburbaine car les tramways vont créer sur leur parcours de longues banlieues tout autour des villes" ².

Ainsi, la technologie du tramway à vapeur, symbole de la modernité autour des années 1880/1895 tend à réduire alors les transports urbains au rang de sous-produits des réseaux départementaux. Le rapport VILLARET témoigne d'ailleurs des difficultés d'insertion en milieu urbain de cette technologie lourde, directement dérivée de celle des chemins de fer: "on s'est rendu compte des inconvénients que représentent dans l'intérieur de la

¹ CHAPOUTOT (J.J), GAGNEUR (J), opus cité, 1973.

² ROBERT (J), opus cité, 1974 p.63.

ville des trains de 50 à 60 mètres de longueur, actionnés par des machines de 25 à 35 tonnes et produisant une fumée intense" ¹.

Entre 1890 et 1897, la situation des transports collectifs dans les villes est marquée par trois types d'oppositions intimement liées, en terme politique (pouvoir concédant), spatial (échelle d'organisation de la desserte) et technique (mode de traction) qui caractérisent deux "arrangements" territoriaux: l'un centré sur la commune, l'autre sur le département. On peut représenter ces "arrangements" par le tableau suivant:

	Instance politique dominante	Espace géographique concerné	Technique privilégiée
Arrangement communal	Municipalité	Milieu urbain dense	Voiture hippomobile
Arrangement départemental	Conseil général	Relation Ville/campagne	tramway à vapeur

Sur le plan territorial, les communes se trouvent confrontées à la maîtrise de la desserte d'un milieu urbain en mutation (extension spatiale et redéfinition des fonctions) qui leur échappe partiellement du fait du pouvoir de concédants que détiennent les départements sur les chemins de fer d'intérêt local. La coexistence des deux arrangements que nous venons de définir, sur le même espace urbain tend à engendrer un modèle hiérarchique qui subordonne la commune au département et de ce fait exacerbe les concurrences, d'une part, entre compagnies concessionnaires; d'autre part, entre les municipalités et les conseils généraux. L'apparition et la diffusion d'une nouvelle technologie: celle du

¹ Rapport VILLARET, Notes pour la Commission Technique 18 février 1896. Archives de la ville de Grenoble p.14/15 cité par CHAPOUTOT (J.J), GAGNEUR (J), opus cité 1973. L'ingénieur ROWAN avait bien mis au point une machine à vapeur moins polluante, plus performante et surtout automotrice, mais elle demandait des dépenses d'investissement importantes qui ne pouvaient concurrencer la traction électrique. Comme le note Dominique LARROQUE: "Entre un archaïsme optimisé et un mode nouveau - l'électricité - redoutable d'efficacité, l'étape innovante fut donc brève pour ces filières (tramways à vapeur ROWAN et machines à air comprimé MEKARSKI) qui n'ont pas su démontrer leur supériorité économique" ("Apogée, déclin et relance du tramway" Culture technique n°19, mars 1989, p.57).

tramway électrique, à la charnière du XIXème et du XXème siècle, va remettre en cause ce modèle hiérarchique.

1.2) 1898/1914: avec le développement du tramway électrique s'affirme un nouveau modèle urbain.

Si Marseille a été en 1892 la première ville française à être dotée d'un tramway électrique avec prise de courant par fil aérien, il faudra attendre l'extrême fin du XIXème siècle pour que cette technologie se diffuse en France. Plusieurs auteurs attestent alors de son développement rapide que ce soit par rapport au nombre de villes touchées ¹, à l'extension du linéaire de voies ² ou en terme d'augmentation du trafic ³.

Cependant, comment interpréter cette évolution? L'adoption de la technologie électrique ne constitue que la partie la plus visible de la relation réseau/territoire. Pour en comprendre le sens, il convient de se référer à la fois aux mutations de l'espace urbain, à l'évolution des contextes politiques locaux et à la circulation du capital dans les industries de matériel de transport et d'énergie.

1.2.Q Le tramway électrique est adapté au remodelage de l'espace urbain.

Avec la seconde moitié du XIXème siècle commence "l'âge industriel des villes" ⁴. Il se caractérise d'abord par l'explosion démographique urbaine: entre 1851 et 1914, la part de la

¹ En 1899, "le tramway électrique s'est installé dans une quarantaine de villes françaises; il est en construction dans de nombreuses cités. Presque chaque mois apparaît un nouveau réseau qui remplace d'anciennes exploitations par voitures à chevaux". ROBERT (J), opus cité, 1974. p.87.

² "Il n'y a encore que 37 km de lignes de tramway électrique en 1892, pas plus de 397 cinq années plus tard; mais 1902 et 2300 en 1912". DUBY (G) (sous la direction de), Histoire de la France urbaine. Paris, Seuil, 1983. p.351.

³ "Que l'électrification ait bien constitué une révolution, les cas de Mulhouse et de Lyon le montrent aisément puisque le nombre de voyageurs double dans les mois qui suivent son adoption". DUBY (G), (sous la direction de), opus cité, 1983. p.351.

⁴ BARRERE (P), CASSOU-MOUNAT (M), Les villes françaises. Paris, Masson, 1980. p. 19 à 24.

population rurale ne cesse de décliner au profit de celle des villes, tandis qu'en chiffre absolu, cette dernière double au cours de la période considérée:

	Population totale (en millions)	Population rurale en millions en %		Population urbaine en millions en %	
1851	36	27	75	9	25
1886	38	24	64	14	36
1911	40	22	56	18	44

Source: J.P.RIOUX, La révolution industrielle. Seuil, Paris 1971 p.142.

A cette explosion démographique correspond une extension géographique des villes qui souvent font plus que doubler leur surface urbanisée. La physionomie des grandes villes s'en trouve bouleversée: elles juxtaposent désormais trois sortes de quartiers: "les centres traditionnels à peine changés, les boulevards modernes, longs alignements d'immeubles de rapport, enfin, des banlieues industrielles qui ne cessent de s'étendre" *. Ces extensions urbaines traduisent une reformulation des rapports de production au sein de l'industrie, marquée par la concentration de la force de travail dans les faubourgs et les banlieues ouvrières. Cette transformation concerne aussi bien les industries traditionnelles ² que les nouvelles³.

¹ SORLIN (P), La société française, t1: 1840/1914. Paris, Arthaud, 1969, p.118.

² R.LEBEAU a par exemple montré qu'à Lyon, les petits ateliers familiaux de textile ont quitté au XIXème siècle le centre de la ville pour s'installer à Croix-Rousse qui devient le quartier des canuts (LEBEAU (R), La région lyonnaise. Flammarion. Paris 1976); de même, les ouvriers de la ganterie grenobloise qui s'étaient fixés au coeur du tissu urbain émigrent à cette période en périphérie, dans le quartier de Très-Cloître (BLANCHARD (R), Grenoble, étude de géographie urbaine. Ed. Didier Richard, 1935).

³ "A lyon, les établissements industriels de grande taille et en particulier les usines métallurgiques et chimiques se sont établies à l'est de la ville, de Villeurbanne à Vénissieux" (BARRERE (P), CASSOU-MOUNAT (M), opus cité, 1980 p.20), tandis au' à Grenoble, "la naissance de l'industrie métallurgique s'accompagne de la formation de quartiers ouvriers tels que le Cours Berriat ... ou le quartier Très Cloître (CHAPOUTOT (J.J), GAGNEUR (J), opus cité, 1973 P-70).

Or, les formes de dessertes que nous avons individualisées au cours de la période précédente se révèlent de plus en plus inadaptées. Comme le remarquent JJ.CHAPOUTOT et J.GAGNEUR, dans le cas grenoblois, le service de transports publics (tramways à vapeur concédés par le département) est "plus soumis aux impératifs propres à la desserte à longue distance qu'aux besoins exprimés par les représentants des quartiers (notamment ceux du quartier Berriat, artisanal et ouvrier" ¹. Dans ce contexte, le tramway électrique offre une alternative intéressante pour la desserte des villes: face aux tramways à vapeur, il mobilise une technologie à la fois plus légère (traction électrique) et plus souple (une motrice seule, éventuellement deux, mais plus de wagons) donc, mieux adaptée au milieu urbain; face aux voitures hippomobiles, il offre une capacité plus importante et une vitesse supérieure permettant de desservir de nouveaux quartiers.

1.2.2) Le tramway électrique comme moyen d'affirmation d'une politique municipale.

Sur le plan politique, les municipalités de plus en plus sensibles aux intérêts des populations urbaines et suburbaines vont se saisir des possibilités offertes par la technologie du tramway électrique ² pour contrebalancer l'emprise des conseils généraux sur l'organisation des transports publics urbains. Ainsi, à Grenoble, la Commission technique des tramways, instituée dès 1895 à l'initiative de la ville, qui étudie une dizaine de projets "de manière à constituer un réseau proprement urbain qui soit sous son contrôle" ³ écarte d'emblée les propositions fondées sur la traction à vapeur; tandis qu'à St-Etienne, "entre 1897 et 1905, la Compagnie des Tramways Electriques constitue un réseau proprement urbain

¹ CHAPOUTOT (J.J), GAGNEUR (J), opus cité, 1973 p.68.

² Les radicaux ainsi qu'une fraction des élus modérés qui croient à un retour au "morcellement industriel" vont placer leurs espoirs dans l'énergie électrique qui "par ses facilités de diffusion dans de multiples petits ateliers relançait la croyance inconditionnelle au progrès technologique". LARROQUE (D), "Enjeux politiques et financiers autour d'une technique urbaine". Annales de la Recherche Urbaine n°14, 1982, p.81.

³ CHAPOUTOT (J.J), GAGNEUR (J), opus cité, 1973 p.68.

sous l'égide de la ville ..." ¹ qui concurrence directement le réseau départemental de tramways à vapeur.

On pourrait multiplier les exemples de conflits entre municipalités et conseils généraux, médiatisés par le rapport à la technologie mais l'important est qu'ils aboutissent dans certains cas à des changements de pouvoirs concédants, les conseils généraux cédant la place aux municipalités sur les lignes limitées au territoire de celles-ci. Dès lors le rapport entre la superficie communale et la zone d'extension urbaine va constituer un critère important dans les possibilités d'individualisation des réseaux de tramways électriques et communaux. En effet, parce qu'elle dispose d'un territoire suffisamment vaste pour accueillir la croissance urbaine, la commune de St-Etienne s'est trouvée dans une position favorable pour obtenir la maîtrise complète de la desserte en transports collectifs de la ville, ce qui n'a pas été le cas de Grenoble dont la superficie communale est réduite ².

Cependant, le phénomène d'agglomération urbaine multicommunale reste marginal sur le plan quantitatif à la charnière du XIXème et du XXème siècle comme le remarque J.P.GAUDIN, "Il concerne surtout 13 départements situés au nord et à l'est d'une ligne joignant Rouen à Toulon. Il marque des régions industrielles et minières, quelques zones balnéaires et touristiques, et une dizaine de métropoles régionales. Même dans ce type de zone, la pression de l'urbanisation faiblit après 1911 et s'avère en fait très inégale d'un cas à l'autre" ³. Ainsi, globalement, par rapport à la période précédente, le lien entre la propriété de la voirie et l'instance concédante s'est trouvé distendu au profit d'une relation territoriale autonomisant le réseau de transports publics urbains dans un cadre communal.

¹ CHAPOUTOT (J.J), GAGNEUR (J), opus cité, 1973 p.69.

² cf: CHAPOUTOT (J.J), GAGNEUR (J), opus cité 1973.

³ GAUDIN (J.P), L'avenir en plan. Champ Vallon, Seyssel 1985 p.150.

1.2.3) Le rôle de l'industrie des transports renforce le modèle urbain.

L'évolution du milieu industriel constitue un élément supplémentaire dont les effets se conjuguent aux précédents pour permettre de comprendre l'individualisation de réseaux de transports publics proprement urbains. Les recherches effectuées en socio-économie des transports sur la circulation du capital, comme celles de D.LORRAIN ou d'E.GAMBET et S.BOYER ¹, individualisent une période allant de 1870 à 1920, représentant l'"ère des monopoles" marquée par la domination de "l'aristocratie bancaire" et de la "bourgeoisie industrielle". Pourtant, durant cette période, ce ne sont pas toujours les mêmes branches de l'industrie qui sont mobilisées. On peut distinguer une phase liée à l'industrie des chemins de fer (jusque vers 1897) et une autre davantage en rapport avec les entreprises de production d'électricité et de matériel électrique (1898-1914). Or, les "stratégies" de développement de ces industries les amènent à avoir un rapport au territoire opposé.

Dans un premier temps, avec la technologie des tramways à vapeur sont impliquées "les grandes compagnies de chemin de fer ... reliées à l'aristocratie bancaire" ². A ces deux pôles, il faut en ajouter un troisième: l'industrie sidérurgique et la métallurgie lourde ³ car, comme le note J.P.RIOUX: "Les industriels de la métallurgie sont parmi les plus enthousiastes: l'infrastructure de la ligne, les locomotives et tout le matériel roulant représentent pour

¹ LORRAIN (D), Capital et collectivités locales: les transports urbains dans les agglomérations de province. Paris, Fondation des villes, 1978, 194.p.

GAMBET (E), BOYER (S), Contribution à l'analyse des relations firmes/environnement: application aux transports collectifs urbains en France. Doctorat de 3ème cycle, Université d'Amiens, 1980 (dactylographié).

² LORRAIN (D), opus cité, 1978, p. 13.

³ "Les ROTHSCILD, longtemps sceptiques devant les nouveautés industrielles jettent leur puissance dans la course aux chemins de fer, rentables à court terme; les PEREIRE avec le Crédit Mobilier et la sidérurgie stéphanoise ... les SCHNEIDER, la Société Générale ... le chemin de fer crée bien des groupes de décision et de pression du grand capital, avec la complicité fébrile des épargnants et des industriels" RIOUX (J.P), La révolution industrielle. Paris, Seuil, 1971 p.77.

eux des commandes énormes qui forcent leur industrie à décoller"¹. Dans ce cadre, la circulation et la valorisation du capital reposent sur une extension du linéaire de voies ferrées sur l'ensemble du territoire. Après la construction des lignes d'intérêt général (loi de juin 1842), la mise en place dès 1865 des lignes d'intérêt local ouvre par diffusion capillaire des réseaux des horizons nouveaux à la fois pour les banques, les transporteurs et les industriels. Les tramways à vapeur qui sillonnent alors les villes ne constituent en quelque sorte qu'une extension que l'on pourrait qualifier de terminale, de l'activité des chemins de fer. Le nom des sociétés exploitantes des réseaux le montre d'ailleurs clairement comme la Compagnie des Chemins de Fer à Voie Etroite à St-Etienne ou encore les Chemins de Fer Economiques du Nord à Valenciennes. Dès lors, l'individualisation du milieu urbain ne revêt d'intérêt pour aucun des trois partenaires économiques concernés. Leur champ d'action c'est celui des organismes de crédit: il est national dans le cas des grandes banques (Crédit Mobilier, Société Générale ...) ou régional lorsqu'il est fait appel à des capitaux locaux pour réaliser des lignes de chemin de fer ².

Avec l'apparition des tramways électriques, les enjeux industriels se déplacent. Il s'agit moins de trouver des débouchés à l'industrie sidérurgique que de créer des marchés pour les industries de production d'électricité et de fournitures de matériels électriques ³. La dénomination de certaines entreprises en est

¹ RIOUX (J.P), opus cité, 1971 p.75/76.

² C'est ainsi que M.MARIE et Ch.TAMISIER ont pu analyser la "frustration du chemin de fer" dans le Var où les intérêts marseillais ont bloqué la construction d'une liaison directe Nice-Toulon souhaitée par les notables traditionnels varois qui croyaient "sauver leur pays par le tortillard. Par lui, le pré-capitalisme archaïque, mais bien varois, pensait préserver l'identité territoriale et un droit de vivre au pays" (MARIE (M), TAMISIER (Ch), "Le faire avec ou le génie du lieu". Annales de la Recherche Urbaine n°10/11, 1981). Cependant, à l'échelle nationale, c'est moins en terme de frustration que de prolifération qu'il faut analyser le développement des lignes de chemins de fer secondaires: on comptait 432 km de voie en 1874, 4800 en 1904 et 8200 en 1913.

³ "La mise en place (du tramway) dans une ville en fait un excellent moyen de développer la fourniture d'électricité et de matériel électrique à d'autres utilisateurs à partir des installations de production et de distribution d'énergie destinées au départ du tramway" MEYERE (A), "Groupes privés et

révélatrice comme la Société Continentale de Traction et d'Eclairage par l'Electricité créée en janvier 1900 ou encore les Exploitations Electriques et Industrielles fondées en 1911. La répartition du capital de ces sociétés est tout aussi caractéristique. Ainsi, derrière la première on trouve le groupe Elektrowatt (50% du capital) qui est "la plus importante société suisse dans le financement et l'investissement de l'industrie électrique" ¹ tandis que la seconde est issue de la société belge Electobel qui a regroupé différentes entreprises de production électrique et pénètre le marché français "pour faire de l'électricité par l'intermédiaire des réseaux de tramways qui offraient un débouché intéressant" ². Par rapport à l'objectif de vente d'électricité, la localisation des entreprises de transport n'est pas neutre. Ce sont les villes qui constituent les principaux centres de consommation de cette énergie, soit par l'intermédiaire du secteur industriel qui s'y concentre; soit dans le cadre de services publics comme l'éclairage. Dès lors, les entreprises de tramways vont avant tout chercher à investir le milieu urbain. Ce n'est généralement qu'après y être parvenu que l'électrification sera réalisée au niveau des concessions départementales. Auparavant, de véritables réseaux urbains auront été créés dans les villes. Comme le notent J.JCHAPOUTOT et J.GAGNEUR: "L'effet de cette intrusion d'une nouvelle technologie est considérable. Entre 1896 et 1905 environ, les réseaux des deux villes que nous étudions (Grenoble et St-Etienne) prennent leur forme quasi définitive pour une période qui durera jusque vers 1950" ³.

semi-publics de transport urbain en France". Transports en revue. CETUR Bagneux 1987 p.137.

D.LARROQUE exprime également cette idée à propos de la restructuration du capital des sociétés parisiennes de transport entre 1900 et 1914: "Par leur prise de participation majoritaire dans les sociétés parisiennes de transport, la Thomson et la Traction se préoccupent en effet avant tout de conquérir un marché pour l'écoulement de leur production d'appareillages et de biens d'équipement électrique" ("Enjeux politiques et financiers autour d'une technique urbaine". Annales de la Recherche Urbaine n°14, 1982).

¹ LORRAIN (D), opus cité, 1978 p. 104.

² LORRAIN (D), opus cité, 1978 p.50.

³ CHAPOUTOT (J.J), GAGNEUR (J), opus cité 1973 p.67.

Face à la période précédente durant laquelle la desserte des villes en transports publics répondait à un modèle hiérarchique, la période 1898/1914 est marquée par l'affirmation d'un modèle fondé sur l'autonomie territoriale. Dans cette évolution, le mode de traction a joué un rôle central. Le tramway électrique, par ses possibilités techniques apparaît alors mieux adapté à la desserte des villes que les matériels de transports utilisant la traction animale ou à vapeur. Il a constitué pour les municipalités le moyen de créer leur propre desserte et d'affirmer ainsi politiquement le poids de la ville face au département. Les intérêts des municipalités convergent alors avec ceux des industriels qui, cherchant à vendre de l'électricité, notamment grâce aux tramways, trouvent dans les villes un milieu propice à la diversification de leurs activités. Derrière l'alliance entre municipalités et entreprises de transports utilisant la force électrique se règlent les conflits entre pouvoirs concédants d'une part et entre leurs concessionnaires d'autre part. Il en résulte une tendance générale à l'individualisation des réseaux urbains liés aux municipalités, distincts des réseaux départementaux liés aux conseils généraux. C'est la juxtaposition des réseaux qui se met ainsi en place à la charnière des XIXème et XXème siècles.

L'évolution du cadre législatif rend parfaitement compte de ce glissement d'un modèle hiérarchique à un modèle d'autonomisation des réseaux et de leurs territoires de gestion. Nous avons vu que la loi du 12 juin 1880 (art.27) réglait l'organisation des concessions de tramways en fonction de la domanialité des voies empruntées par les véhicules, établissant ainsi des rapports de hiérarchies entre les collectivités. La loi du 8 septembre 1913 qui l'abroge repose sur de toutes autres bases. La domanialité des voies n'a plus d'importance, ce principe étant remplacé par celui du territoire sur lequel sont installées les lignes de tramway: les articles 7, 8 et 9 de la loi reconnaissant la création de réseaux urbains dépendant des municipalités.

Ainsi, si les voies ferrées sont établies sur le territoire d'une seule commune, qu'elles empruntent des routes nationales,

départementales ou communales, la déclaration d'utilité publique et l'approbation des projets sont du ressort de l'autorité municipale. De plus, et contrairement à la loi du 12 juin 1880, ce n'est pas parce que l'établissement d'une ligne de tramway dépasse le cadre géographique de la commune que le conseil général en aura la responsabilité. Deux possibilités restent alors ouvertes aux municipalités pour qu'elles en conservent la maîtrise. La première, définie par l'article 8, consiste à créer un syndicat intercommunal conformément à la loi du 22 mars 1890. La seconde, définie par l'article 9, qui dispose que "le conseil municipal d'une commune peut assumer seul les charges de l'établissement d'une section de ligne sur une commune voisine ... lorsqu'il juge cette section nécessaire à la bonne exploitation de son réseau et que la commune voisine refuse de participer aux frais d'établissement". Si cette seconde solution a été massivement adoptée par les communes-centres pour desservir les banlieues ouvrières naissantes, le recours à la création d'organismes intercommunaux ne s'est pas développé, comme en témoigne une circulaire du Ministère de l'Intérieur du 19 octobre 1961 recensant par nature les différents groupements de collectivités: sur les 5993 SIVU ¹ mentionnés, pas un ne concernait les transports collectifs ². Il est vrai que les budgets des communes de banlieues ne leur permettaient guère de proposer des alternatives aux dessertes pensées par les municipalités des communes-centres (qui participaient aux dépenses de premier établissement des lignes) et par leurs concessionnaires. Comme le fait remarquer J.P.GAUDIN, "dans les formules de regroupement pluri-communal, les transferts de compétences n'auraient pu acquérir véritablement de portée qu'accompagnés de modifications dans l'assiette territoriale de la fiscalité locale, ou par le recours direct au budget de l'Etat" ³.

¹ SIVU: Syndicat Intercommunal à Vocation Unique.

² On peut rapprocher ce constat de faiblesse de l'intercommunalité dans les transports publics urbains de l'analyse de J.P.GAUDIN sur les plans d'extension des villes. L'auteur y mentionne que même si la loi Cornudet de 1919 prescrit une étude d'ensemble lorsque le projet de plan est de nature à intéresser plusieurs communes, "la consécration institutionnelle des plans d'urbanisme valorisera ... l'échelle de l'unité politique de base qu'est restée la commune" (L'avenir en plan, Champ Vallon, Seyssel, 1985 p.149).

³ GAUDIN (J.P), opus cité 1985, p. 146.

Ainsi, par rapport à la législation de 1880, celle de 1913 reconnaît l'individualisation des transports urbains en permettant aux municipalités des communes-centres de bâtir leur réseau en fonction de leurs exigences propres. Au centre du dispositif qui a permis la modification de la relation réseau/territoire caractérisée par le passage du modèle de la hiérarchie à celui de l'autonomie, nous avons placé l'évolution technologique à travers la diffusion de la traction électrique. Mais il ne s'agit nullement de vouloir imposer un quelconque déterminisme technologique. C'est bien parce que les conditions politiques (rivalités entre municipalités et conseils généraux), économiques (volonté des industriels de vendre de l'électricité) spatiales et sociales (phénomène d'urbanisation massive engendrant une demande en transport) ont concentré leurs effets que le tramway électrique a pu s'imposer face aux autres modes de transports.

Par comparaison, la période de la fin des années 20 et du début des années 30 qui, avec la diffusion de la technologie routière apparaît comme un tournant important de l'histoire des transports collectifs, ne sera pas marquée par une transformation des conditions géographiques de la territorialisation des réseaux.

2) 1927/32: Le développement de la technologie routière conduit au renforcement du modèle territorial de l'autonomie urbaine.

Durant toutes les années 20, la concentration du travail sur l'espace urbain se poursuit à un rythme soutenu consacrant la séparation entre la ville et la campagne sur le plan des dynamiques démographiques comme sur celui des représentations politiques. C'est dans ce contexte qui reproduit en les amplifiant les conditions décrites dans la période précédente qu'apparaît la technologie routière. Les entreprises de tramways électriques subissent alors une double concurrence: d'une part celle de l'automobile qui commence à envahir la voirie et d'autre part, celle des entreprises

de transports publics routiers qui entament leur monopole sur le marché des transports collectifs.

En terme de circulation du capital, l'apparition de la technologie routière permet à D.LORRAIN de déterminer une nouvelle phase: celle de la libre concurrence (1920-1945) qui voit se développer "des entreprises de troisième génération totalement différentes des monopoles industriels qui régnaient jusqu'alors sur le secteur des transports" ¹. En effet, parce qu'elle ne nécessite pas des investissements trop lourds, la technologie routière, à la différence de celle utilisant le rail, a permis l'arrivée de capitaux familiaux dans ce secteur. Les concurrences acharnées auxquelles se livrent alors ces entreprises, entre elles, et avec les entreprises de tramways, vont entraîner une réorganisation du secteur dont D.LORRAIN a mis en avant les deux formes de régulation: l'une économique liée au marché qui a consisté en faillites et concentrations de capitaux; l'autre politico-administrative liée au volontarisme de l'Etat qui vise à rationaliser l'activité des différents transporteurs. Elle s'est traduite entre 1935 et 1939 par une série de décrets instaurant une réglementation en terme de coordination, qui opère une répartition du marché entre les transporteurs, et institue des contrôles pour l'entrée dans la profession.

A ces deux formes de régulation, nous en ajouterons une troisième, que l'on peut qualifier de territoriale. Elle s'opère localement et conduit à une redéfinition des liens entre les entreprises de transports urbains et leur autorité de tutelle, tout en assurant le renforcement du modèle de l'autonomie urbaine. Les entreprises routières, à la différence des groupes opérant dans les tramways électriques n'avaient aucune prédilection initiale pour le milieu urbain. Leur objectif était de "vendre" du transport, ce qui revenait à concurrencer les entreprises utilisant une autre technologie puisque les tramways électriques avaient déjà largement maillé l'espace. C'est pourquoi, les transporteurs routiers se sont d'abord attaqués aux segments les plus fragiles des réseaux

¹ LORRAIN (D), opus cité 1978, p. 18.

existants, c'est à dire aux lignes départementales et de banlieues. C'est ce que notent JJ.CHAPOUTOT et J.GAGNEUR pour qui, "Seule l'exigence affirmée par le département de la liaison des communes lointaines avec le chef-lieu, et l'absence de moyen de transport concurrent, autorisaient le maintien de lignes dont le coût d'exploitation restait fort élevé malgré la modernisation des réseaux ... Quittant les rails installés depuis le début du siècle, le moyen de transport nouveau que constitue le car automobile offre une forme de service plus souple dans la desserte des villages et des petites villes qui s'étendent, tout en respectant le tracé général des lignes de tramway" ¹. J.ROBERT donne dans le cas de Tours un autre exemple de cette situation de substitution des technologies et des entreprises qui se généralise en France: "Les lignes de banlieue avaient un trafic faible qui rendait leur situation financière très précaire. Le déficit s'accrût désespérément lorsque s'établirent en 1932 des services d'autocars concurrents qu'aucune coordination ne venait régler ... En conséquence les tramways furent remplacés par des autobus le 1er septembre 1932 sur les quatre lignes suburbaines" ²/Face à cette concurrence s'exerçant sur les lignes départementales et suburbaines, qui menaçait à court terme leur entreprise, les transporteurs utilisant la technologie électrique ont réagi en se tournant vers les municipalités des communes-centres pour que celles-ci protègent leur activité.! Elles ont accepté, mais non sans contreparties de la part de leur concessionnaire, ce qui leur permettait d'asseoir leur autorité sur le réseau urbain face au département et d'inverser à leur profit le rapport de force concédant/concessionnaire: "si les sociétés de transports sauvegardent leur existence en perdant de leur autonomie, elles s'interdisent d'avoir encore une position dominante dans la définition du réseau" ³.

Dans ce contexte, le cas de la Société des Autobus Antibois, porté devant le Conseil d'Etat, est particulièrement révélateur des conséquences territoriales liées à la concurrence entre les

¹ CHAPOUTOT (J.J), GAGNEUR (J), opus cité 1973, p.73.

² ROBERT (J), opus cité 1974, p.506.

³ CHAPOUTOT (J.J), GAGNEUR (J), opus cité 1973, p.75.

entreprises utilisant les technologies routières et ferrées. Dans le but de protéger le monopole de fait de la Compagnie des Tramways de Cannes, le maire, "avait interdit à toute voiture de transport en commun de stationner ainsi que de s'arrêter ou même de ralentir pour prendre ou laisser des voyageurs dans l'agglomération de Cannes sans autorisation du maire" ¹. Or, cette autorisation, il l'avait précisément refusée à la Société des Autobus Antibois qui effectuait des liaisons interurbaines Cannes/Antibes. La jurisprudence rendue par le Conseil d'Etat est éloquente car, si elle reconnaît l'illégalité de l'arrêté dans la mesure où le maire "ne pouvait ... ordonner aux entreprises de traverser la ville sans y effectuer un seul arrêt ...", elle affirme également la faculté du maire de protéger son concessionnaire: "en ce qui concerne les entreprises de transports en commun reliant plusieurs communes entre elles, il appartenait au maire de leur interdire d'effectuer tout trafic de voyageurs à l'intérieur de l'agglomération de façon à empêcher la concurrence de ces entreprises avec la société concessionnaire des transports en commun de ladite agglomération" ².

A la différence des tramways électriques, la diffusion de la technologie routière n'a donc pas remis en cause les formes de la spatialisation des réseaux de transports collectifs. Au contraire, elle a réaffirmé la séparation entre le milieu urbain et le reste du département. Mais la territorialisation des réseaux urbains, c'est à dire au sens géographique, l'appropriation humaine de l'espace, a revêtu des modalités différentes dans la mesure où les rapports de pouvoirs entre concessionnaire/concédant ont été modifiés.

Il n'est pas nécessaire pour notre propos de poursuivre ici cet historique de la mise en place des réseaux dans leur cadre géographique. Les étapes ultérieures n'ont en effet plus remis en cause les principes de base de l'autonomie urbaine et de la juxtaposition des réseaux, comme nous l'avons vu dans la deuxième partie, à propos de l'évolution de la notion de Périmètre des

¹ LONG (M), WEIL (P), BRAIBANT (G), les grands arrêts de la justice administrative. Paris, Sirey 1978 (7ème édition), p.208.

² LONG (M), WEIL (P), BRAIBANT (G), opus cité 1978, p.207.

Transports Urbains. En revanche, il peut être intéressant de regarder, sur le plan géographique, la traduction actuelle de la séparation des réseaux.

3> Aspects géographiques actuels de la juxtaposition des réseaux.

Aujourd'hui encore, cette juxtaposition de l'urbain et de l'interurbain constitue une caractéristique fondamentale des réseaux de transports collectifs français qui n'a pas d'équivalent dans les pays qui nous entourent *. Pour en percevoir l'existence, nous nous référerons à la cartographie des réseaux mise en place par les autorités organisatrices des transports et leurs concessionnaires pour le public. Nous traiterons de l'exemple de Nantes et de la Loire-Atlantique, non pas parce qu'il présente des caractères spécifiques, mais simplement parce que nous avons pu nous procurer auprès des services départementaux une carte à une échelle suffisamment petite pour qu'apparaisse la configuration des relations interurbaines à l'intérieur de la ville de Nantes.

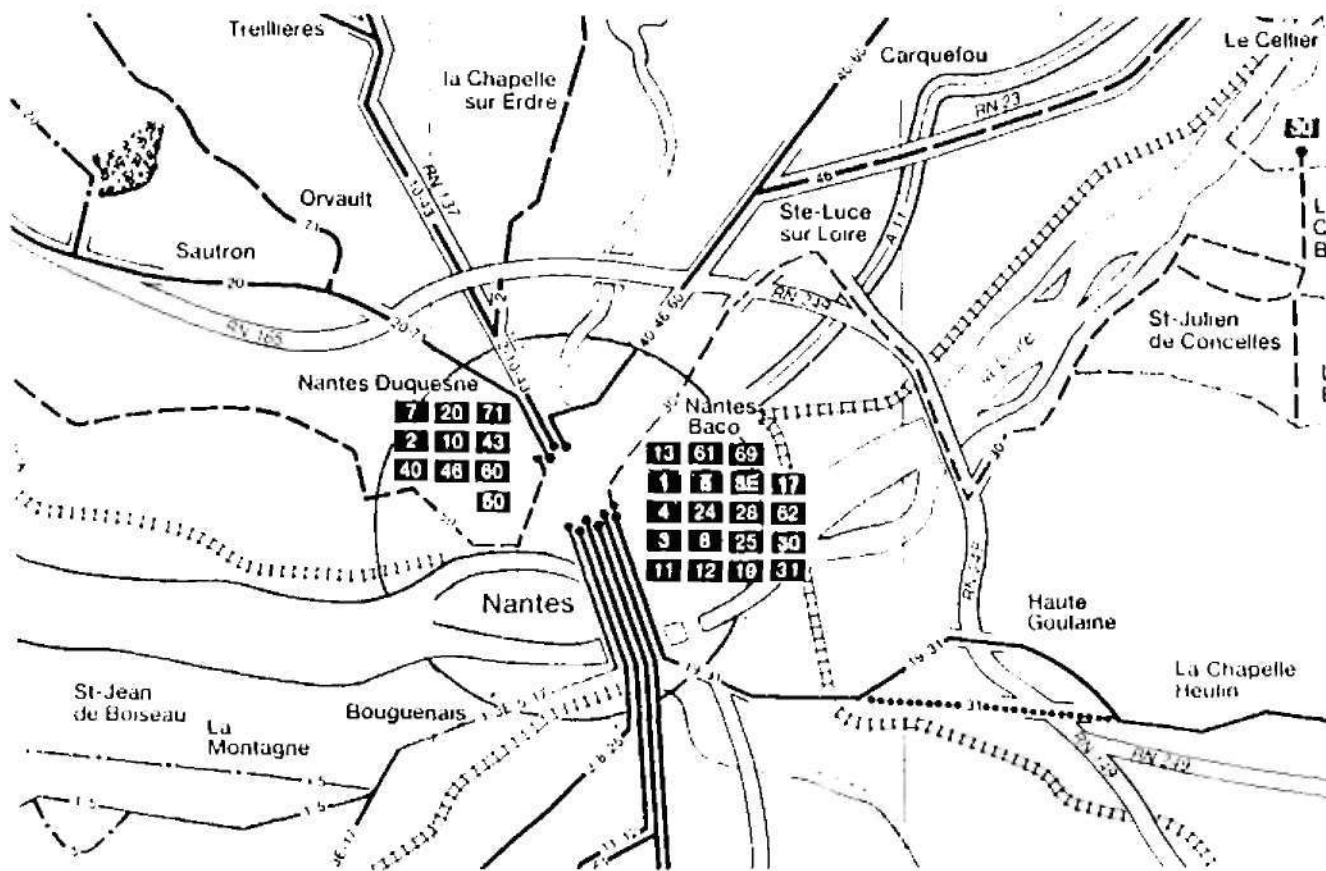
Pour chacune des cartes des réseaux urbain et interurbain (voir carte p.265) nous avons choisi un fragment dans lequel se situent les points terminaux des lignes interurbaines, et nous avons recherché leurs liens avec les transports urbains.

La carte des relations départementales nous montre la convergence de 29 lignes régulières vers la ville de Nantes: 10 liaisons provenant du nord de la Loire-Atlantique arrivent à la halte routière Duquesnes; tandis que 19 autres provenant de la partie sud du département ont leur terminus à la halte Baco. Cette disposition des lignes interurbaines dans la ville, leur répartition entre deux haltes urbaines apparaît contraire à l'idée même de

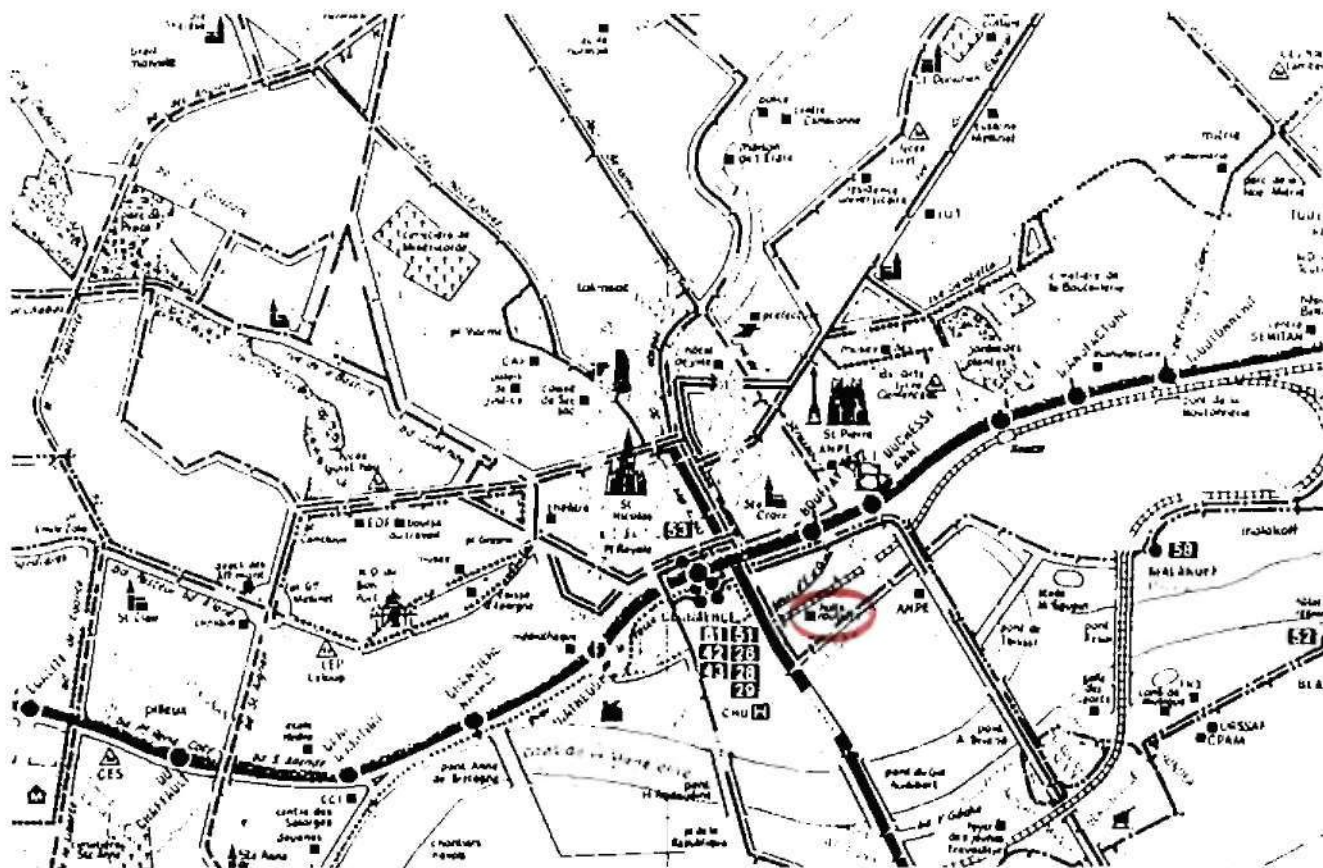
¹ voir: LEFEVRE (Ch), MENERAULT (Ph), Analyse comparative des systèmes institutionnels et financiers des transports publics en Europe. LATTIS (rapport pour le Plan Urbain), 1987.

TRANSPORT URBAIN ET TRANSPORT DEPARTEMENTAL: DEUX RESEAUX QUI S'IGNORENT

Extrait de la carte des transports départementaux de Loire Atlantique:



Extrait de la carte des transports urbains de Nantes:



réseau qui, comme l'a montré G.DUPUY ¹, repose sur des connexions. De plus, si les liaisons interurbaines n'effectuent pas la jonction des lignes du nord et de celles du sud du département, il convient également de remarquer qu'il n'est pas fait mention de lignes de transports urbains pouvant mettre en relation les haltes routières de Duquesnes et de Baco. Dans la représentation cartographique de l'autorité départementale, le réseau urbain est totalement ignoré.

La réciproque est tout aussi vraie. Sur le plan distribué aux habitants de l'agglomération nantaise par la société exploitante du réseau urbain, la halte routière Baco apparaît au même titre que d'autres équipements publics (musée, théâtre, ANPE...) sans que l'on ait, par exemple, fait mention du logo du transport départemental (Transloire 44) que le conseil général cherche à imposer. Plus important encore, la halte routière Duquesnes ne figure pas sur le plan. Sur la représentation cartographique, tout se passe comme si le service interurbain n'existait pas, alors qu'il effectue une partie de ses arrêts à l'intérieur même de l'agglomération. On peut citer à titre d'exemple la ligne départementale n°2 (Nantes/Sucé/Granchamp) qui permet de relier directement, à l'intérieur de l'agglomération La Chapelle/Erdre à Nantes (Duquesnes) à raison de 6 aller/retour par jour avec seulement 9 arrêts; le même parcours en utilisant les lignes urbaines se fait avec 26 arrêts et une rupture de charge; pourtant, la liaison départementale ne figure pas sur le plan des transports urbains alors qu'elle pourrait offrir au service urbain une complémentarité intéressante.

Cette situation, qui est quasiment la règle dans les agglomérations françaises, permet de mettre en évidence une double acception du terme "réseau" telle que la juxtaposition des transports urbains et départementaux la révèle. On peut ainsi opposer une forme de "réseau par habitude" répondant à la définition du dictionnaire (un ensemble de lignes, un seul exploitant sur un espace donné) à une "pensée réseau" qui utilise les propriétés réseautiques définies par

¹ DUPUY (G), "Réseaux", projet d'article pour l'Encyclopaedia Universalis, mai 1988.

G.DUPUY ¹. Il conviendra dès lors de se demander si l'on n'assiste pas aujourd'hui dans le domaine des transports collectifs à un glissement du "réseau par habitude" au "penser réseau" et dans ce cas, quels éléments peuvent être à l'origine d'une telle évolution et quelles en sont les implications territoriales.

Les caractères d'imbrication et de juxtaposition qui distinguent les réseaux de voirie et de transports collectifs nous paraissent particulièrement importants en regard de la notion de "réseaux urbains" dans la mesure où chaque réseau interroge plus spécifiquement l'un des deux termes.

Avec les transports collectifs, la juxtaposition met en question l'idée même de réseau. La connexité qui en constitue le fondement se trouve réduite en raison de l'imperméabilité de la limite géographique qui oppose les transports urbains et non urbains et qui figure, au niveau territorial, les relations entre transporteurs et autorités organisatrices.

A l'inverse, le caractère d'imbrication propre à la voirie en fait un réseau au maillage dense et très connexe à différentes échelles, mais au sein duquel l'individualisation du milieu urbain n'existe pas réellement, compte tenu des intérêts des différents maîtres d'ouvrage. De ce point de vue, il est révélateur que le découpage juridique des voies ne reconnaisse pas la voirie urbaine. Aussi, derrière cette forme d'organisation du réseau se pose la question de la pertinence du niveau urbain comme cadre géographique de gestion de la voirie.

Si, dans leur morphologie, les réseaux de voirie et de transports collectifs peuvent être opposés en regard des catégories d'imbrication / juxtaposition, le mode de gestion de ces deux réseaux doit également faire l'objet d'une approche comparative.

Chapitre 2: Voirie et transports collectifs, l'opposition de deux modèles de gestion.

Alors que la voirie se met en place par accumulation de routes et de rues, par bourgeonnement à partir d'axes principaux, voire par sédimentation de différentes couches de chaussées, les transports collectifs fonctionnent sur le mode de la remise en cause périodique de l'activité des transporteurs. Ce constat nous amène à poser l'hypothèse centrale de ce second chapitre: les formes de gestion de la voirie et des transports collectifs sont opposées.

Pour fonder cette opposition, on peut se référer aux travaux d'Y.BAREL ¹. Pour cet auteur, deux modes de gestion coexistent au sein des sociétés locales: celle de patrimoine et celle de capital. La première forme consiste à "transmettre à peu près intégralement un stock d'opportunités et aussi, peut-être surtout, une faculté de créer de nouvelles opportunités" ². A l'inverse, la gestion de capital fonctionne à partir de choix. Il s'agit de "prélever dans un stock d'opportunités l'une ou un petit nombre d'entre elles qui offrent l'espoir d'un rendement maximal ou optimal" ³. Voirie et transports collectifs ne renvoient-ils pas prioritairement à l'une ou à l'autre de ces logiques? Nous chercherons à monter ici que la voirie relève plutôt du patrimoine et les transports collectifs du capital.

Cependant, comme le remarque Y.BAREL ⁴, s'il est possible de déterminer un mode d'approche privilégié en fonction des objets d'études, un cloisonnement étanche entre les deux catégories (patrimoine / capital), serait arbitraire et de peu d'intérêt en soi ⁵. En revanche, et ce sera notre propos, cette distinction peut s'avérer

¹ BAREL (Y), "Code, modernité, territoire". Annales de la Recherche Urbaine n°10/11, avril/juin 1981, p.3 à 21.

² BAREL (Y), article cité, 1981, p.17.

³ BAREL (Y), article cité, 1981, p. 17.

⁴ BAREL (Y), article cité, 1981, p.3 à 21.

⁵ F.SCHERRER recherche ainsi, dans une thèse en cours, la part de patrimonialité contenue dans les réseaux techniques urbains.

commode pour faire surgir des références gestionnaires propres à chacun des réseaux et individualiser leur opérateur.

D L'influence d'une "gestion patrimoniale" de la voirie sur sa territorialisation.

1) La "gestion de patrimoine" comme mode d'intervention sur la voirie urbaine.

La notion de patrimoine n'est pas facile à cerner car elle réfère à des réalités multiples: patrimoine génétique d'une espèce, patrimoine naturel ou bien encore culturel; patrimoine individuel ou collectif, autant de découpages qui peuvent éclater entre de multiples facettes ¹. Pourtant, malgré ces applications diverses, le terme renvoie à une même idée: celle d'une transmission, d'un héritage. Plusieurs auteurs, cherchant à décloisonner une notion qui leur apparaissait à la fois trop empreinte de "ruralisme ethnologique", et trop liée au seul Ministère de la Culture, ont récemment mis l'accent sur une signification dynamique du patrimoine ². Celle-ci pouvant s'articuler autour de trois idées fortes: d'abord, "celle d'un lien entre le passé et le présent à travers les biens transmis" ³; ensuite, "celle de protection de ces biens, et cela de façon à en assurer la pérennité" ⁴; enfin, une telle pérennité n'étant pas synonyme de fixité, il s'agit "de conserver dans le futur des potentialités d'adaptation à des usages non prévisibles dans le présent" ⁵.

¹ Ainsi, chez un même individu, on peut distinguer un patrimoine génétique, mais aussi "affectif (famille, amis, relations), socio-culturel (connaissances, diplômes, expérience, situation professionnelle), matériel (maison, argent) et communautaire (histoire, cadre de vie, appartenance à un écosystème global" MONTGOLFIER (J.de), NATALI (J.M), Le patrimoine du futur. Paris, Economica, 1987, p. 119.

² voir: GOUBERT (J.P), KALAORA (B), "Les territoires du patrimoine", dossier Techniques. Territoires et Sociétés n°10, janvier 1990, p.3 à 5.

³ GOUY-GILBERT (C), JONQUIERE (H), "L'émergence de la notion de patrimoine au sein de l'administration". Dossier Techniques. Territoires et sociétés n°10, janvier 1990, p.25.

⁴ idem.

⁵ MONTGOLFIER (J.de), NATALI (J.M), Le patrimoine du futur. Paris, Economica, 1987, p. 119.

C'est autour de ces trois idées que l'on essaiera de montrer que la gestion de la voirie s'inscrit avant tout dans un cadre patrimonial. La permanence des infrastructures de voirie dans le temps figure le lien entre le passé et le présent. Mais, s'applique-t-elle indifféremment quelle que soit la nature des voies considérées? Cette interrogation nous amènera à choisir deux types de voies, opposées dans leur relation à l'espace, dans leur mode de production et dans leur temporalité et à en rechercher la permanence: les grands axes originels envisagés à travers l'exemple de Meaux et les voies de lotissements perçus au travers du cas d'Issy-les-Moulineaux. Ce second exemple nous permettra également d'aborder le thème de la protection d'un patrimoine viaire en regard des conflits opposant deux conceptions: celle des techniciens et celle des riverains. Enfin, c'est autour des usages de la voirie que nous aborderons la question de ses potentialités d'adaptations. Leur multiplicité et leur évolution entraînent parfois de profondes transformations des infrastructures, perceptibles notamment en terme d'affectation: rétrécissements des trottoirs pour faciliter la fluidité de la circulation automobile au détriment de l'espace des piétons ou à l'inverse, politique de piétonnisation des centres; réservation d'emprises pour les transports collectifs ... Autant d'interventions qui constituent des adaptations de la voirie à des usages que les maîtres d'ouvrages souhaitent privilégier. Pourtant, quelle signification donner à ces adaptations? Ne procèdent-elles pas pour reprendre le mot de M.MARIE d'une logique de "ménagement" du territoire, de préservation? C'est ce que nous chercherons à montrer au travers de la procédure de plan de circulation.

1.1') Le patrimoine viaire comme lien entre le passé et le présent, l'exemple du tracé des grands axes originels de Meaux.

Nous appelons "voies originelles" les axes routiers qui ont servi à fixer les premiers noyaux urbains.

Les monographies urbaines des géographes étudient traditionnellement le rôle des grandes voies de communication dans la formation des villes mais ne font évidemment pas de la route un objet d'étude en soi. C'est pourquoi le travail réalisé par l'ingénieur J.MESQUI sur les routes de Brie et de Champagne occidentale ¹ est pour notre propos particulièrement précieux.

Dans son étude, J.MESQUI s'est intéressé notamment au rôle du facteur "routier" dans le développement urbain de Meaux. Par une approche historique il a montré comment les deux voies à la croisée desquelles la ville de Meaux s'est établie dès l'époque gallo-romaine se sont maintenues à travers le temps et ont guidé l'urbanisation selon une orientation nord/sud ou est-ouest en fonction des courants d'échanges dominants qui les irriguaient (voir carte p.272).

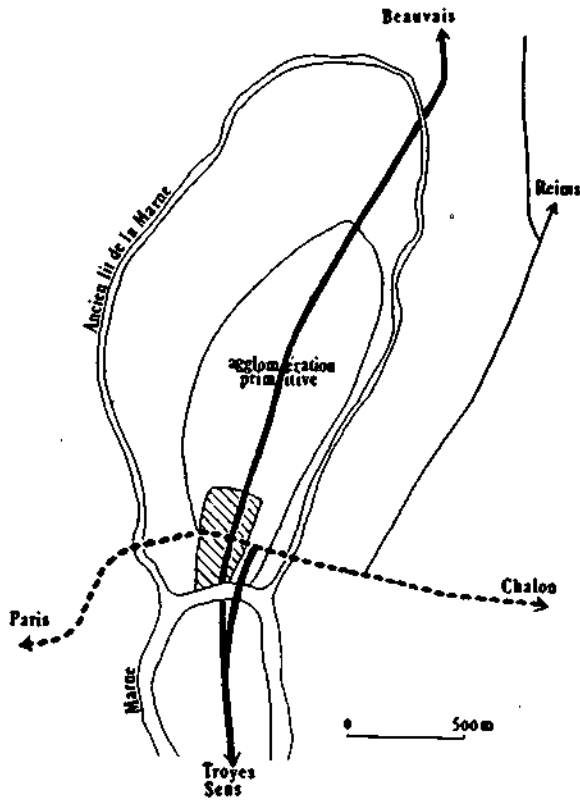
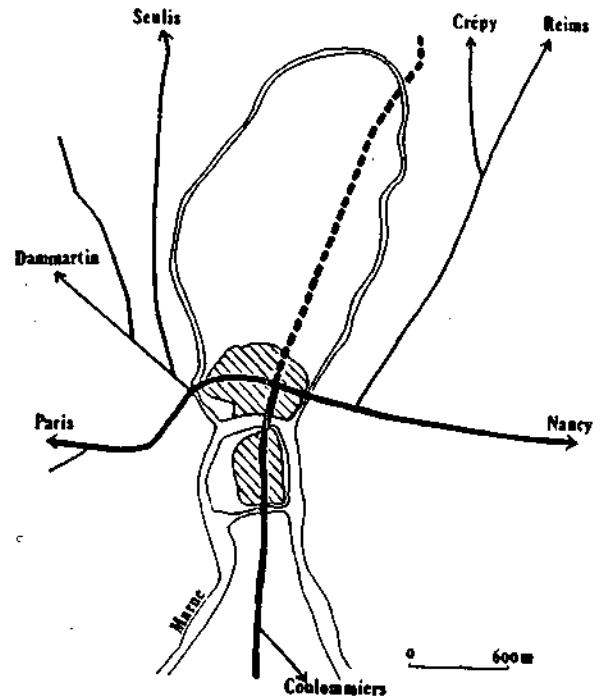
Progressivement, d'autres voies se sont greffées sur ces deux axes originels, mais sans remettre en question leur tracé. Et, à partir du XVIIIème siècle, "Meaux devient le carrefour de quatre routes neuves ou rénovées: la Grande route d'Allemagne (R.N 3), la route de Meaux à Melun (R.N 36), la route de Meaux à Senlis (R.N 330), enfin la route de Meaux à La Ferté-Milon (R.N 36 puis CD 405)".

Ce qui est marquant, à travers cet exemple, c'est la permanence du tracé des voies dans le temps ². Ces axes, qui,

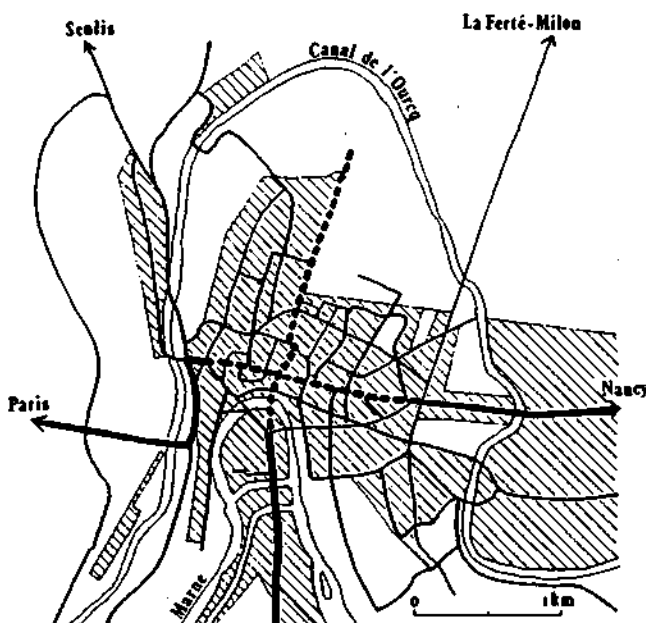
¹ MESQUI (J), Les routes dans la Brie et la Champagne occidentale. Paris, Ed. de la Revue Générale des Routes et Aérodrômes, 1980.

² Cette permanence, B.ROULEAU l'atteste également dans le cas parisien: "Les routes importantes, pour lesquelles les portes fortifiées furent construites, dans l'enceinte de Philippe-Auguste, étaient peu nombreuses à l'origine ... La topographie actuelle de Paris en a conservé, presque intégralement, les tracés sinueux et ininterrompus depuis le pont de la cité jusqu'aux boulevards extérieurs". (ROULEAU (B), Le tracé des rues de Paris. Paris, ed du CNRS, 1988, p.49).

LA PERMANENCE DES AXES ORIGINELS: L'EXEMPLE DE MEAUX.

a) Epoque gallo-romaine:b) Epoque médiévale
(XIIème - XIIIème siècles):

Source: a et b) d'après: J. MESQUI, Les routes dans la Brie et la Champagne occidentale. Paris 1980.

c) Epoque contemporaine:Légende:

- Axe originel fréquenté
- - - - - Axe originel peu fréquenté
- Autre voie
- ▨ Espace urbanisé

Source: c) d'après: Guide de la route. Sélection du Reader's Digest. Paris 1980.

initialement faisaient parties d'un chevelu routier indifférencié, ont été progressivement hiérarchisés, pensés en terme de réseau ¹, pour devenir aujourd'hui des routes nationales et des chemins départementaux (seule la route de Meaux à La Ferté-Milon -CD 405- emprunte un tracé neuf); tandis qu'à l'intérieur de l'agglomération, alors que cette hiérarchisation tend à se dissoudre, on retrouve toujours la localisation des anciennes voies du Moyen-Age, voire de l'époque gallo-romaine, même si leur fonction a changé ² et si les liens qui les unissaient à l'urbanisation se sont distendus ³ (voir carte p.272, c).

Il existe donc bien un mécanisme de transmission caractéristique d'une gestion de patrimoine, qui permet d'inscrire cette catégorie de voies dans la très longue durée. Ce caractère patrimonial de la voirie en milieu urbain apparaît alors directement lié à son rapport à l'espace bâti environnant. Ainsi, les axes originels qui ont orienté la croissance urbaine à ses débuts sont devenus intangibles car ils se sont trouvés progressivement emprisonnés dans un carcan d'habitations, de commerces, de bâtiments publics, c'est à dire autant de petites parcelles auxquelles ils ont conféré une certaine valeur à la fois marchande et

¹ Comme le note B.LEPETIT: "Jusqu'au début du XVIIIème, il faut imaginer les routes françaises comme un ensemble de chemins de terre, tous à peu près équivalents et dont certains ne sont dénommés routes que parce que le trafic à longue distance les emprunte, pour un moment, de préférence aux autres" in "l'impensable réseau: les routes françaises avant les chemins de fer". Cahier du Groupe Réseaux n°5, juillet 1986, p. 13.

Pour cet auteur, "la différenciation des voies sur les critères de qualité des revêtements et de l'intensité des trafics, naît avec le développement de la politique routière monarchique" in Chemins de terre et voies d'eau. Paris, Edition de l'EHESS, 1984, p.21.

² "L'antique axe est-ouest se trouve ainsi totalement délaissé, au profit d'une structure beaucoup plus complexe séparant les divers courants de trafic ..." MESQUI (J), opus cité, 1980, p.64.

³ "A partir du XVIIIème siècle ... la trame urbaine se desserre et, par le fait, l'habitat s'éloigne des artères principales. En un mot, les relations route-ville deviennent plus complexes à appréhender dans la mesure où elles ne sont plus concrétisées par la création, au coup par coup, de blocs bien définis géographiquement. Ceci est encore accusé, depuis quelques années, par le double phénomène de l'accroissement de population dans la région parisienne et de la nouvelle échelle de distances entraînée par l'usage de l'automobile" MESQUI (J), opus cité, 1980, p.62.

symbolique. L'axe originel nord-sud de Meaux est de ce point de vue caractéristique puisqu'il s'est maintenu à l'intérieur de l'espace urbanisé, mais a disparu au dehors. Aussi, comme l'a noté P.CLAVAL, "Les rues existantes sont emprisonnées par des hautes valeurs foncières qui interdisent de les remodeler lorsque le besoin s'en fait sentir" ¹.

On pourrait penser que le rôle longtemps structurant des voies originelles pour l'urbanisation a contribué à en faire des axes intangibles. Dès lors, d'autres types de voies pourraient se montrer plus malléables. Qu'en est-il alors pour les voies de lotissements ² qui s'opposent trait pour trait à celles que nous avons envisagées précédemment. En effet, en terme géographique, si les voies originelles concernent un espace supra-urbain et intéressent des relations de niveau au moins régional, les voies de lotissements relèvent elles d'un niveau infra-urbain de l'ordre du quartier, voire de l'îlot. En terme de durée, les voies de lotissements sont venues se greffer sur les axes originels; elles leur sont donc postérieures; on peut considérer que les accensements d'enclos de la fin du XII^{ème} siècle en constituent l'archétype mais c'est surtout à partir du XIX^{ème} siècle qu'elles se sont multipliées en relation avec l'explosion urbaine caractéristique de cette époque. Leur mode de production tend également à opposer les deux types de voiries: alors que les axes originels ont toujours relevé de la puissance publique pour des raisons politiques de défense du territoire et économiques de maintien des grands courants d'échanges, les voies de lotissements trouvent souvent leur origine dans la propriété privée. Enfin, sur le plan technique, les différences de trafics entre les deux types de voiries entraînent des différences de conception,

¹ CLAVAl (P), la logique des villes. Paris, Litec, 1981, p. 144.

² L'article R.315.1 al.1 du code de l'urbanisme définit le lotissement comme la "division d'une propriété foncière en vue de l'implantation de bâtiments qui a pour objet ou qui, sur une période de moins de dix ans, a eu pour effet de porter à plus de deux le nombre de terrains issus de ladite propriété". La desserte de chaque terrain du lotissement demande la création de voiries.

tant dans les profils en travers, et les profils en long des voies que dans les matériaux utilisés pour leurs structures ¹.

1.2) Permanence des voies et protection patrimoniale, le cas des voies de lotissements à Issy-les-Moulineaux.

Les travaux de Ph.TOURNIER ² sur les voies privées à Issy-les-Moulineaux permettent de suivre l'évolution d'une catégorie de voies de lotissements, celle qui était la plus répandue au XIXème siècle ³. Il ne s'agit pas d'un cas particulier, mais bien "d'un exemple parmi d'autres, ordinaire - et par la même significatif - de l'effet de la voie privée dans la composition de la proche banlieue" ⁴.

¹ Les voiries de lotissements ne constituent pas pour autant un ensemble monolithique. On peut ainsi opposer, sur le court terme, celles des années 1960/70 à celles des années 80. Dans les premières, les techniques routières dominaient, créant ainsi des chaussées surdimensionnées (la pseudo-norme du 8m d'emprise et 5m de chaussée), dangereuses, peu agréables pour les riverains, et d'entretien coûteux pour les collectivités; au contraire, les secondes paraissent souvent plus sensibles à l'urbanisation environnante témoignant d'une nouvelle approche des techniciens, moins normative, que traduit parfaitement la comparaison des guides pratiques des V.R.D dans les opérations d'habitat à faible ou moyenne densité de 1976 et de 1982 (Ed. du Moniteur).

Un même type d'évolution tend d'ailleurs à se dessiner aujourd'hui autour des grands axes originels comme en témoigne l'émergence de la notion de boulevard urbain.

2 TOURNIER (Ph), "les voies privées à Issy les Moulineaux". Annales de la recherche urbaine n°32, 1986.

3 M.RONCAYOLO rappelle dans le tome 4 de l'Histoire de la France urbaine que "la voie privée ou traitée comme telle est le mode commun de croissance de la ville du XIXème siècle" (Seuil 1983 p.120). Prenant l'exemple de la commune de Marseille qui pourtant disposait de ressources financières importantes, il expose la logique qui guidait le Conseil Municipal en 1853: "La ville n'entretient pas dans la banlieue de voies de communication autres que les chemins vicinaux. Tout entretien devrait rester à la charge du créateur. Les rues ne sont tracées que dans l'intérêt exclusif du propriétaire et pour faciliter la vente de son terrain; elles ne représentent aucun intérêt communal ...". Cette logique qui était de règle en France à cette époque entraîna bien des difficultés ultérieures. J.P.GAUDIN les évoque dans le cas de Nancy: "Force est alors, vers 1900, d'incorporer à la voie publique bien des axes défectueux mais essentiels, en tentant de faire participer au mieux les riverains au coût de mise aux normes" in L'avenir en Plan. Seyssel, Champ Vallon, 1985 p.28.

⁴ TOURNIER (Ph), article cité, 1986 p.61.

Les voies privées vont se développer à Issy-les-Moulineaux à partir de 1860, en liaison avec l'urbanisation de l'agglomération parisienne. L'auteur détermine une typologie de ces voies qui croise deux données: d'une part, leur ancienneté et d'autre part l'évolution de leur domanialité. Il distingue ainsi trois catégories de voies privées qui vont se superposer les unes aux autres, créant un agencement complexe de voiries: les plus anciennes (1855/1885) dont la municipalisation a été rapide; celles réalisées à la fin du XIX^{ème} siècle (1890/1905) dont la municipalisation a été lente; enfin, les plus récentes (1905/1925) dont le statut reste privé.

Après 1925, la voirie privée qui avait représentée 93% des voies nouvelles entre 1918 et 1923 ne se développe plus ¹. La reconnaissance des préoccupations officielles d'hygiène publique les condamne. Seules quelques rues de dessertes d'immeubles dans les années 1930/33 puis 1955/75 seront encore réalisées sous ce statut juridique, mais en suivant un cahier des charges très strict.

Cet exemple présente un double intérêt pour notre propos: d'une part, il traduit la pérennité des voies de lotissements ²; et d'autre part, il met en avant l'existence de conflits résultant des multiples usages potentiels de la voirie, qui constituent une autre caractéristique favorisant une approche patrimoniale.

En effet, c'est contre la volonté des municipalités qui se sont succédées de la fin des années 20 à celles des années 70 que les voies privées se sont maintenues jusqu'à aujourd'hui. Dans une

¹ Ceci est à mettre en relation avec la naissance en France d'un urbanisme de Plan. En 1923, lors du colloque de la Société Française des Urbanistes de Strasbourg, G.BECHMANN déclarait: "Le temps des petites opérations de voirie, conçues dans un esprit étroit, préparées et entreprises isolément à grand renfort de formalités interminables, pour aboutir finalement à des dépenses ruineuses, ce temps là a vécu désormais", cité par GAUDIN (J.P), "La cité reconstituée: techniques de planification urbaine et légitimités politiques au début du XX^{ème} siècle", 1986.

² Cette ancrage de la voirie est également attesté par l'exemple des grandes villes américaines où, malgré des incendies qui détruisaient la quasi-totalité du bâti, on retrouve aujourd'hui encore l'ancienne structure des réseaux. voir: ROSEN (C), *The limits of nower. great fires and the process of citv growth in America*. Cambridge, 1986.

perspective normative, les ingénieurs chargés de la voirie ont systématiquement posé les principes de l'élargissement des voies et du prolongement des impasses dans les plans d'aménagement qui se sont succédés de 1949 à 1972. Ils n'ont cependant jamais réussi à imposer un point de vue qui était contraire à celui des propriétaires riverains. Ph.TOURNIER a ainsi montré que la permanence des voies privées pouvait s'expliquer par l'aspect symbolique dont elles se sont progressivement chargées. "Ce laci clos et secret ... dont, l'air du temps aidant, on apprécie l'aspect bucolique" * représentait une valorisation spontanée de l'habitat pour des riverains dont le niveau social augmentait. Depuis 1979, date de l'abrogation du décret du 14 mars 1964 fixant les caractéristiques géométriques des voies communales, l'approche techniciste et routière a perdu sa vigueur et la municipalité ne cherche plus à casser ou à intégrer les voies privées, mais au contraire, à préserver leur caractère spécifique. La fonctionnalité de ces voies pour les propriétaires et les riverains sert ici de cadre de référence au mode de gestion adopté. Or, il est clair que l'idée de réseau est totalement absente: ce qui importe, c'est bien la conservation de voies qui se sont progressivement densifiées et qui, par leurs caractéristiques, participent aujourd'hui à la définition d'un cadre de vie ressenti comme agréable: derrière l'organisation des voies de lotissements, c'est en définitive un mode de gestion patrimonial qui s'est imposé ².

1.3) Voirie et potentialités d'adaptations: les plans de circulation.

On pourrait penser à travers ces exemples que l'inscription de la voirie dans le registre du patrimonial tient à la prégnance de son caractère infrastructurel. Mais, qu'en est-il si l'on s'intéresse à son aspect circulatoire? S'inscrit-il dans une logique de capital ou

¹ TOURNIER (Ph), article cité, 1986 p.66.

² Notons d'ailleurs que pour des lotissements plus anciens, on retrouve cette même permanence des voiries. B.ROULEAU en donne de nombreux exemples dans le Paris de l'Ancien Régime; le lotissement de l'île St Louis ou celui de l'Hôtel de Condé (1779) en témoignent, (cf: ROULEAU.(B), le tracé des rues de Paris. Paris, Ed du C.N.R.S, 1988, 129p.).

relève-t-il lui aussi d'une gestion de patrimoine? La procédure de plan de circulation, qui permet l'adaptation de la voirie à certains usages particuliers peut apporter une réponse à cette question.

Nous nous appuyerons dans ce paragraphe sur le décodage de cette procédure tel qu'il a été effectué par B.FAIVRE D'ARCIER, J.M.OFFNER et A.BIEBER ¹

L'intérêt de cette procédure réside d'une part dans sa durée puisque née au début des années 70, elle est encore en vigueur aujourd'hui et d'autre part dans les glissements importants qui se sont opérés dans son application.

Issus de la circulaire n°71-230 du 16 avril 1971, les plans de circulation devaient permettre d'agir sur la congestion croissante des centres-villes par une série de mesures cohérentes fondées sur l'exploitation de la voirie: "ils se caractérisent par la définition des sens et des courants d'échanges, la spécialisation des itinéraires, la séparation des trafics, la localisation des stationnements, l'implantation et la coordination des feux, l'utilisation de la signalisation horizontale, le jalonnement, l'aménagement des carrefours, l'organisation de la desserte des activités riveraines et la réglementation des livraisons de marchandises" ². Deux objectifs étaient assignés aux plans de circulation: d'une part, accroître la fluidité des trafics; d'autre part, améliorer la sécurité.

Dans les faits, au moins en ce qui concerne les premiers plans de circulation, c'est essentiellement autour du thème de la fluidité que se sont concentrés les moyens mis en oeuvre. Par ailleurs, les présupposés méthodologiques de cette procédure reposent sur une ségrégation spatiale puisque au travers des plans de circulation c'est uniquement le traitement des centres-villes qui est visé. Un

¹ FAIVRE D'ARCIER (B), OFFNER (J.M), BIEBER (A), les plans de circulation: évolution d'une procédure technique. Arcueil, Rapport de Recherche IRT n°45, octobre 1979, 81p.

² Circulaire n°71-230 du 16 avril 1971 (Amélioration des conditions de la circulation urbaine. Plan de circulation).

article de 1983 consacré aux politiques routières nationales en milieu urbain en résumait ainsi les trois phases ¹:

a) "En premier lieu protéger le centre"

b) "Puis favoriser ses possibilités d'accès"

c) "Aménager enfin des ruptures de charge et améliorer le confort des piétons en créant des espaces réservés pour eux"

A la ségrégation spatiale s'ajoute une ségrégation modale: l'optimisation de la circulation automobile constitue la référence et toutes les mesures mises en application en découlent. Les autres modes de déplacements sont soit écartés des plans de circulation (les transports collectifs, mais peut-être surtout les piétons et les deux roues); soit leur prise en compte reste subordonnée à la fluidification du trafic automobile (ex. la ségrégation des trafics opérée dans le cadre des piétonniers qui peuvent être perçus comme des "réserves" à piétons). Comme le notent les auteurs du rapport de l'IRT: "Cette logique de traitement a souvent privilégié une façon de voir la rue comme un canal ayant un certain débit, l'équivalent à tout autre de même capacité: la mécanique des fluides implique alors la seule règle de continuité de l'écoulement. Ainsi, chaque véhicule est-il assimilé à une goutte d'eau anonyme que l'on peut dévier à son gré" ².

Cette technicisation des questions de circulation peut être située dans le cadre d'une gestion de capital. Y.BAREL voit dans cette forme de gestion "quelque chose qui ressemble à la sur-spécialisation que les biologistes détectent en certaines espèces animales, qui les rend incomparablement performantes dans des conditions données, mais extrêmement vulnérables au changement de ces conditions" ³. Pour les plans de circulation, cette "sur-spécialisation", se retrouve d'abord au niveau du personnel chargé de leur réalisation puisqu'ils devaient être le produit d'"études

¹ CHENEVEZ (B), SCHWOB (F), WINOCQ (A), "le réseau national en milieu urbain: une nouvelle impulsion". Revue Générale des Routes et Aérodrômes n°595, mars 1983, p.8.

² FAIVRE D'ARCIER (B), OFFNER (J.M), BIEBER (A), rapport cité, 1979, p.20.

³ BAREL (Y), "code, modernité, territoire", Annales de la Recherche Urbaine n°10/11, 1981, p.17.

scientifiques menées par des ingénieurs qualifiés" ¹, ce qui excluait le recours aux agents des collectivités locales, lesquels n'étaient guère familiarisés avec l'utilisation des modèles informatisés de trafic mis en oeuvre. Mais surtout, la "sur-spécialisation" relève des postulats de départ: priorité à l'automobile et à l'accessibilité au centre-ville. Ces choix s'inscrivaient directement dans l'optique de la politique routière nationale dont l'un des principes de base consistait à assurer "la pénétration aux pôles principaux de l'agglomération" ². Initialement, c'est grâce à la réalisation de pénétrantes urbaines, que cet objectif devait être atteint. Mais, sous la pression de facteurs financiers (coût du foncier en milieu urbain dense ³), politiques (préservation des intérêts des centres-villes) et idéologiques (défense de l'environnement et du cadre de vie ⁴), l'Etat a dû renoncer à réaliser les infrastructures lourdes qu'il prévoyait ⁵: il "a décidé d'orienter son action urbaine vers les infrastructures qui assurent la continuité du réseau national au droit des villes, permettant l'écoulement du trafic de transit et de longue distance ... Comme un certain nombre de voies ont perdu dans les extensions des villes leur caractère de liaisons nationales,

¹ circulaire n°71-230 du 16 avril 1971: Amélioration des conditions de la circulation. Plans de circulation.

² cf: CHENEVEZ (B), SCHWOB (F), WINOCQ (A), article cité, 1983, p.8.

³ Ainsi, par exemple, dans le XIV^{ème} arrondissement de Paris "l'abandon de la radiale (Vercingétorix) ... résulte également de choix financiers, car les autoroutes urbaines coûtent de plus en plus cher, la protection contre les nuisances entraîne des dépenses de plus en plus importantes. Il vient un moment où, dans un contexte de restriction budgétaire, l'Etat préfère renoncer à un projet, plutôt que de tenter de le réaliser sans trop de dommages pour les populations locales" CHERKI (E), MEHL (D), Les nouveaux embarras de Paris. Paris, Maspéro, 1979, p. 170.

⁴ sur ce point, voir notamment: CHERKI (E) et MEHL (D), opus cité, 1979, 218p.

⁵ Le groupe "Structures urbaines" du V^{ème} Plan écrivait dans son rapport: "Les villes anciennes ne sont pas adaptées à la circulation automobile: le tracé des voies et la disposition des bâtiments s'y opposent fondamentalement. Pour faire face à l'afflux, même contrôlé, de véhicules, le centre de la plupart de nos villes doit faire l'objet d'une rénovation à entreprendre sur une vaste échelle", "Les projets pour mettre en place un nouveau réseau de voiries ... doivent être des projets de grande envergure. Les solutions moyennes n'apporteront aucune amélioration durable et ne peuvent avoir que des effets néfastes à la fois sur l'accessibilité et sur l'environnement. Les contraintes financières ne doivent pas empêcher de voir grand" Rapport du Commissariat Général au V^{ème} Plan. Commission de l'Equipement urbain, groupe structures urbaines. Mars 1966.

elles peuvent devenir le support d'aménagements particuliers au bénéfice des nouveaux moyens de transports urbains" ¹.

Dans ce contexte, les plans de circulation initialement conçus comme des mesures conjoncturelles dans l'attente de la réalisation d'infrastructures lourdes se sont mués progressivement en éléments structurels de la politique routière nationale en milieu urbain. Autrement dit, aux interventions sur le réseau-support qui constituaient les seules opérations prévues est venue se substituer une forme d'intervention sur le réseau-service.

Par ailleurs, cette évolution se double d'un éclatement des maîtrises d'ouvrages: à l'Etat les infrastructures de rocade qui remplissent la triple fonction d'assurer la continuité du réseau routier national, de favoriser les déplacements entre banlieues et de délester le centre-ville du trafic de transit compte tenu de l'imbrication des différents niveaux de voiries (cf: chapitre 1); aux municipalités la maîtrise d'ouvrage des plans de circulation qui sont d'abord conçus dans un cadre infra-communal (préservation du centre). Mais, nous allons voir qu'en confiant aux collectivités locales cette responsabilité, en confrontant ainsi directement le plan de circulation au "territoire local", l'Etat prenait le risque de voir la procédure technique subir les inflexions d'une gestion dominée par des préoccupations patrimoniales.

Pour les municipalités, la réalisation d'un plan de circulation offrait plusieurs avantages importants qui expliquent le succès de la procédure:

D'abord, elle tendait à renforcer le rôle des élus locaux. Ceux-ci bénéficiaient pour la cohérence du plan d'une maîtrise d'ouvrage sur l'ensemble des voies quelle que soit leur domanialité. Cette innovation importante constituait une manière de briser l'imbrication des réseaux au profit d'un acteur unique, même si ses pouvoirs ne s'étendaient pas au-delà du territoire communal. De plus, les plans de circulation constituaient pour les élus un outil utilisable à court terme, dont la temporalité s'insérait dans l'échéancier politique des élections municipales. Ils permettaient

¹ Direction des Routes, La route en 86. Paris, MELATT 1986, p.40/41.

ainsi de montrer les réalisations concrètes d'une équipe municipale et de valoriser son image auprès des électeurs. Cet avantage était loin d'être négligeable dans un contexte où la marge de manœuvre des élus sur les principaux outils d'intervention sur la ville (documents de planification) restait faible.

Ensuite, les subventions importantes versées par l'Etat pour la mise en œuvre d'un plan de circulation ont constitué une incitation de poids pour les collectivités locales. Ces aides qui représentaient les 2/3 des dépenses au cours du VI^{ème} Plan (en provenance des ministères de l'Equipement et de l'Intérieur) ont été ramenées à 50% à partir du VII^{ème} Plan.

Enfin, l'acceptation des plans de circulation par le milieu local est dû à l'"enrobage" technique et scientifique duquel ils étaient parés et qui permettait d'opacifier les responsabilités et donc de limiter les risques politiques: en cas de critique, les élus pouvaient toujours se retourner vers les techniciens "extérieurs" en invoquant leur manque de contrôle sur des outils mathématiques complexes.

Pourtant, bien qu'apparemment intéressants pour les élus locaux, les plans de circulation, dans leur version techniciste, se sont vite révélés inacceptables, dans la mesure où ils heurtaient de front leur modèle de gestion territorial. Quelques coups de peintures, la pose de panneaux de signalisation, la mise en place de feux tricolores, qui constituent les moyens mis en œuvre dans le cadre des plans de circulation avaient pu paraître au début bien légers comparés aux infrastructures lourdes qui devaient éventrer les tissus urbains. Pour beaucoup d'élus, ces mesures étaient perçues comme une somme d'éléments ponctuels permettant l'accomodement de la voirie à l'accroissement de la circulation automobile, sans pour autant bouleverser fondamentalement les usages antérieurs. Il s'agissait ainsi, en se servant des potentialités d'adaptation dont la voirie était porteuse, de la protéger dans une perspective patrimoniale, d'assurer sa pérennité: "le seul choix de structure s'affirmait alors dans la volonté de maintenir les choses telles qu'elles étaient, sans chercher à bouleverser la réalité

quotidienne" ¹. Cependant les mesures apparemment anodines prises dans le cadre des plans de circulation ont entraîné en définitive des changements plus importants que ne le prévoyaient initialement les élus dans la mesure où ils contrariaient directement les pratiques sociales liées à l'usage de l'espace. Ainsi, la mise en sens unique mécontentait les automobilistes dont les habitudes étaient changées; mais en créant de véritables "couloirs" d'accès au centre-ville, ils mécontentaient également les habitants des zones péri-centrales qui voyaient leur cadre de vie se dégrader du fait des nuisances liées à l'accroissement du trafic motorisé et à la diminution des conditions de sécurité. C'est pourquoi les réactions des élus face aux propositions des techniciens des services de l'Etat ou des bureaux d'études privés ont souvent été hostiles: "On a dit zéro, supprimer telle route, mettre telle rue en sens unique, niet! C'est catégorique. Non, pour nous, nous savons que pour des raisons locales on ne peut pas le faire ..." ².

Face à la perception d'enjeux non circulatoires que constituent ces "raisons locales", les élus avaient alors deux possibilités: soit ne pas recourir aux plans de circulation; soit en subvenir la procédure de manière à en faire un outil de gestion patrimoniale. Comme l'ont montré les auteurs du rapport de l'IRT, les avantages liés aux plans de circulation ont amené les élus à adopter le second parti. L'engagement d'un deuxième plan, voire d'un troisième dans certaines communes en témoigne.

Faire entrer cette procédure dans le champ d'une gestion patrimoniale, c'est à dire réaliser des adaptations de la voirie dans une perspective de "ménagement" signifiait nécessairement quitter le domaine du circulatoire favorisant un usager unique pour entrer dans celui des déplacements nécessitant la recherche d'un consensus entre ses divers utilisateurs. On retrouve ici deux thèmes centraux de l'analyse de J.de MONTGOLFIER et de J.M.NATALI sur le patrimoine, celui des usages multiples: "Cette idée que la multiplicité des usages est un élément important de sécurité et de

¹ FAIVRE D'ARCIER (B), OFFNER (J.M), BIEBER (A), opus cité, 1979 p. 16.

² réaction d'un élu mentionnée dans FAIVRE D'ARCIER (B), OFFNER (J.M), BIEBER (A), opus cité, 1979 p. 16.

bonne gestion à long terme est une des bases essentielles sur lesquelles repose la notion de patrimoine. Elle s'oppose à celle de zonage par fonctions spécifiques, qui est trop souvent présentée comme une panacée pour résoudre les problèmes de gestion de l'espace" ¹ et celui des conflits d'acteurs qui lui est lié: "Lorsque ces usages sont concurrents, des conflits peuvent se développer. A fortiori l'artificialisation est génératrice de conflits car elle se fait souvent au bénéfice d'un usage prépondérant qui tend à exclure les autres usages" ². Dans le cadre des plans de circulation, l'intégration de la multiplicité des usages s'est traduite progressivement par l'ouverture sur d'autres modes de transports (études portant sur les piétons, les deux roues, les transports collectifs); sur d'autres espaces (zones péri-centrales, ZUP); sur d'autres champs d'activités (sécurité, environnement). Quant aux conflits d'acteurs, c'est sur le mode de la négociation qu'il tend à être traité: "le consensus préexistait. Aujourd'hui, il faut le créer, c'est à dire tenir compte des éventuels souhaits et réactions de la population pour ajuster le projet, médiatiser les demandes sociales" ³.

La procédure de plan de circulation qui repose sur la mobilisation des potentialités d'adaptation de la voirie a ainsi été "apprivoisée" par le corps politique local. Celui-ci a su créer les conditions de son acceptabilité par la population en faisant entrer la démarche technique dans le champ du patrimonial. Mais derrière ce glissement, on peut lire un éclatement des pratiques techniques puisque c'est moins à un savoir faire de gestion de réseau qu'à un savoir faire de gestion des espaces publics que se réfère le traitement de la voirie en milieu urbain.

Il est significatif de constater qu'en 1975, la question "quelles circulations accueille la rue?" constituait l'entrée en matière et le fil conducteur d'un guide du SETRA ⁴ consacré à la voirie urbaine et

¹ MONTGOLFIER (J.de), NATALI (J.M), le patrimoine du futur. Paris, Economica, 1987 p.19/20.

² MONTGOLFIER (J.de), NATALI (J.M), opus cité, 1987, p.20.

³ FAIVRE D'ARCIER (B), OFFNER (J.M), BIEBER (A), rapport cité, p.36.

⁴ SETRA: Service d'Etudes Techniques des Routes et Autoroutes. Organisme d'Etat placé sous l'autorité du Directeur des Routes et du Directeur de la Sécurité et de la Circulation Routière.

destiné aux techniciens et responsables locaux ¹ en 1988, un document de même nature édité par le CETUR ² réserve un chapitre aux fonctions des voies urbaines, mais sans qu'aucune tête de paragraphes ne mette en relief leur caractère circulatoire ³: les rues apparaissent successivement comme un moyen de desservir toutes les parcelles, comme le support des déplacements (traité dans une perspective de lieu de communication), comme un espace public et social, comme un cadre de vie et enfin comme un moyen de modeler l'espace urbain.

1.4) Conclusion.

L'inscription dans le long terme telle qu'elle est apparue avec l'exemple de Meaux, la volonté de conserver les biens transmis que le cas Issy-les-Moulineaux a pu mettre en relief, et le souci d'une adaptation susceptible de préserver les équilibres existants tel qu'il ressort de la mise en œuvre de la procédure de plan de circulation placent la gestion de la voirie urbaine dans le champ du patrimonial. J.de.MONTGOLFIER et J.M.NATALI ont identifié quatre catégories de problèmes devant lesquels une gestion patrimoniale constitue un outil particulièrement bien adapté en regard d'autres types d'approches ⁴: il s'agit de la prise en compte du long terme, de la multiplicité des usages, des conflits d'acteurs et de la prise en compte de valeurs non marchandes. Les objets d'études que nous avons pris mettent bien en relief la prégnance des trois premiers problèmes. Si les usages non marchands de la voirie n'ont pas été clairement explicités, ils n'en constituent pas moins une composante fondamentale de la voirie (susceptible notamment de l'opposer aux transports publics) sur laquelle nous reviendrons. On peut résumer par le tableau suivant les relations entre les caractéristiques

¹ SETRA, les voies urbaines: guide technique. Bagneux, SETRA, 1975, 81p.




² CETUR: Centre d'Etudes des Transports Urbains. Organisme d'Etat créé en 1976 et reprenant notamment les activités urbaines du SETRA. Il est placé sous la responsabilité conjointe de la Direction des Routes, de la Direction de la Sécurité et de la Circulation Routière, de la Direction des Transports Terrestres et de la Direction de l'Aménagement et de l'Urbanisme.

³ CETUR, IVF, Guide général de la voirie urbaine. Bagneux, CETUR, 1988. 197p.

⁴ voir: MONTGOLFIER (J.de), NATALI (J.M), opus cité, 1987.

patrimoniales telles que nous les avons perçues et les problèmes qu'elles mettent en scène:

problèmes auxquels une gestion patrimoniale est adaptée	long terme	usages multiples	conflits d'acteurs	valeur non marchande
Lien entre passé/présent à travers le bien transmis (ex. Meaux)	X	[X]		X
Conservation des biens (ex. d'Issy les Moulineaux)	X	[X]	X	X
Potentialités d'adaptations (ex. Plan de circulation)		X	X	X

 relation forte
 relation faible
 relation implicite

[•x] relation faible

X r e l a t i o n i m p i c i t e

Derrière le mode de gestion patrimonial, ce qui semble essentiel pour notre propos, c'est précisément que l'idée d'un réseau tend à s'effacer au profit d'une autre notion: celle d'espace public.

L'évolution de la présentation des plans de circulation dans les documents du CETUR est de ce point de vue particulièrement illustratrice puisqu'en 1981, on y mentionne un renouvellement des approches "à partir de deux types de motivations principaux:

- l'aménagement des espaces publics et voiries d'un quartier

le plan de circulation de tout ou partie d'une agglomération"¹

L'approche circulatoire n'apparaît donc plus que comme l'une des composantes du plan. Mais, si la conciliation des deux approches est jugée indispensable par les auteurs du document, dans les faits, leur articulation est difficile dans la mesure où la première démarche est bien acceptée localement alors que la seconde, qui relève du réseau et se situe à un niveau intercommunal, pose des

¹ CETUR, l'organisation des déplacements en banlieue: aménagement des voiries et plan de circulation. Bagneux, CETUR, 1981 p.107.

problèmes de mise en œuvre: "des difficultés surgissent au niveau de la réalisation car si les propositions sont cohérentes grâce à l'étude, la décision de financement appartient à chaque commune"¹. Dès lors, si l'on peut identifier un gestionnaire de la voirie espace public, se pose la question de l'existence d'un opérateur de la voirie réseau.

La voirie comme espace public et la difficulté à déterminer un opérateur de réseau sont les deux thèmes à partir desquels nous chercherons à identifier les spécificités de la voirie urbaine, de manière à les opposer ultérieurement aux caractéristiques propres aux transports collectifs.

2^ La notion d'espace / domaine public comme référence pour la gestion de la voirie urbaine.

A travers les recherches menées par les sociologues, les approches techniciennes mais aussi en regard des principes juridiques, on cherchera à montrer la pregnance de la notion d'espace ou de domaine public comme mode de compréhension de la voirie. Une place privilégiée sera réservée à une modalité d'intervention juridique particulière: le transfert domanial, qui permettra ensuite de confronter domaine public et réseau de voirie.

2.1^ Le sociologue s'intéresse à la voirie urbaine en tant qu'espace public.

Pour le sociologue, si l'espace public s'oppose à l'espace privé, la coupure entre les deux n'est pas le fait d'une domanialité mais des usages. Ainsi, pour I.BILLIARD, "la qualité première d'un espace public serait de n'avoir aucune fonction particulière, d'être interprétable et d'être accessible au plus grand nombre de rôles et de conduites possibles"².

¹ CETUR, idem p.110.

² BILLIARD (I), "L'espace public". Annales de la Recherche Urbaine n°32, 1987, p.87 à 94.

Cette idée conduit P.SANSOT à proposer un classement des voies en fonction de leur caractère plus ou moins public, en distinguant la rue "pas tout à fait publique en ce sens que les riverains ont l'impression de la posséder" des boulevards "qui constituent les véritables voies publiques car elles desservent des quartiers différents" ¹.

A.MOLES ² quant à lui, voit dans la rue un espace public car chacun peut y circuler à son gré, mais il en distingue deux types: les premières sont celles où l'on circule, où l'on passe ("les rues pour aller"); les secondes celles où l'on séjourne ("les rues pour être, pour exister en un lieu"). Entre les deux, une hiérarchie s'est instaurée à l'époque contemporaine "qui a favorisé la fonction de passage et de circulation au détriment de la fonction d'existence et de station" ³. Or, pour A.MOLES, il existe deux natures de circulation: celle de l'homme avec sa "sphère véhiculaire personnelle" qui n'altère pas le caractère public de la rue et celle de l'automobile qui, au contraire, constitue un "véritable domaine privé matérialisant concrètement les confins de l'être" ⁴.

M.FICHELET exprime également cette idée en soulignant l'ambiguïté des réseaux de voirie où "tout se passe comme si l'usage de la voiture particulière, appartenant au domaine privé, avait dépouillé la voirie de son caractère public" ⁵.

Ainsi, pour les sociologues, si la rue est un espace public, ce qui pose problème, c'est la fragilité de ce caractère qui tend perpétuellement à être remis en question par des formes d'appropriation relevant des usages dominants: celui des riverains pour P.SANSOT; celui de l'automobiliste pour A.MOLES, mais la question des usages en réseau de la voirie n'est pas abordée ⁶. Bien

¹ SANSOT (P), Poétique de la ville. Paris, Klincksieck, 1984 p.189 et 192.

² MOLES (A), Labyrinthe du vécu. Paris, Librairie des Méridiens, 1982, 183p.

³ MOLES (A), opus cité, 1982, p. 135.

⁴ Idem

⁵ FICHELET (M), "Citadins, réseaux et territoire". Dossiers des séminaires Techniques, territoires et sociétés: Flux, réseaux, territoires, n°2, septembre 1987.

⁶ On remarquera cependant que J.BEAUCHARD ouvre une piste de recherche sur ce thème dans son dernier ouvrage qui porte sur l'opposition de deux ;

plus, dans l'ouvrage d'A.MOLES, elle apparaît ouvertement comme une sorte d'"anti-réseau" puisqu'elle est assimilée à un labyrinthe, "les rue constituant un système de circulation qui contourne les obstacles des blocs d'habitation et qui est parsemé, peuplé de micro-événements esthétiques, positifs ou négatifs" ¹. Quant à M.FICHELET, si elle s'intéresse aux réseaux de déplacements, elle met essentiellement l'accent sur les transports collectifs en fonction de ses recherches antérieures; il en résulte un décalage par rapport à la voirie dont le statut de réseau reste ambigu et finit par se diluer dans celui d'espace de vie. De ce point de vue, le thème de la lisibilité du réseau est révélateur puisque lorsqu'il est abordé, il n'est en fait question que de lisibilité du territoire: "Dans l'ensemble, donc, qu'il s'agisse de ce qui a trait à la vie de la ville et de ses habitants ou de ce qui a trait à sa structure spatiale, à son tissu urbain, à ses monuments, ou même du nom des voies, tout concourt à la permanence dans Paris. Et ceci est un puissant facteur de lisibilité du territoire..." ²; de même, pour la banlieue: "A l'échelle de chaque localité, la voirie et l'architecture présentent des particularités qui, toutes, aboutissent à la désorientation: l'espace-banlieue a été condamné, et il n'y a pas si longtemps, à la précarité et à l'insignifiance et, par là, à l'illisibilité" ³.

2.2) Le technicien intervient sur la voirie urbaine considérée comme espace public.

Pour les techniciens des collectivités locales, B.FAIVRE D'ARCIER remarque que la voirie "est avant tout un domaine patrimonial défini à contrario: c'est l'ensemble des espaces publics, c'est à dire des espaces non privés" ⁴. Son repérage pouvant se faire

formes d'urbanités concurrentes: l'une réticulée; l'autre territoriale. Mais il n'offre pas de perspectives méthodologique pour les étudier, cf: BEAUCHARD (J), Trafic. Toulouse, Eres 1988, 136p.

¹ MOLES (A), opus cité, 1982, p. 144.

² FICHELET (M), article cité, 1987, p.62.

³ FICHELET (M), article cité, 1987, p.64.

⁴ FAIVRE D'ARCIER (B), "La voirie, un bien collectif pour qui?" Annales de la Recherche Urbaine n°39, 1988 p.107 à 111.

à partir du plan cadastral, la voirie correspond alors "aux espaces résiduels entre les parcelles affectées à des utilisations privées" ¹.

Une étude menée pour le C.F.P.C sur le génie urbain dans les services techniques municipaux confirme ce point de vue: "une priorité (est) accordée à la voirie considérée non comme réseau mais comme espace public" ².

Pour le gestionnaire de la voirie locale, cette référence à l'espace public devient presque incantatoire, elle apparaît comme une forme d'antidote à la vision fonctionnaliste développée durant la période d'intense équipement des villes (1950/70). C'est ce qu'exprime M.TREILLE (Ingénieur en Chef à Montluçon) dans la revue des Ingénieurs des Villes de France: "Il faut en France attendre le milieu des années 70, autrement dit, on sera long à admettre que la place et la rue ne sont pas seulement un espace fonctionnel mais également un lieu de rencontres, un ensemble organique, un élément affectif où les notions de cadre de vie, d'architecture, d'environnement et de rapports sociaux sont aussi importantes que les autres données" ³.

Cette évolution des mentalités qui s'est accompagnée d'une mutation des techniques n'est pas l'apanage des services municipaux. Elle est également fermement exprimée au niveau des services de l'Etat et A.LAUER ⁴ constate dans sa préface au guide général de la voirie urbaine que "les méthodes de conception de la voirie ont profondément évolué depuis une quinzaine d'années: la prise en compte des comportements effectifs des usagers, en relation avec la nature des aménagements, ainsi que l'évolution des pratiques et usages de l'espace public, ont amené les concepteurs à rechercher un équilibre réaliste des multiples fonctions de la voie,

¹ idem.

- ² DUHEM (B), MAUGENDRE (J.P), MORVAN (G), Quel génie urbain pour les services techniques municipaux? Paris, CFPC, mars 1987, p.27.

³ TREILLE (M), "Le traitement des espaces publics". Revue des IVF n°325, 1986, p.20.

⁴ A.LAUER est le Directeur du CETUR.

plutôt qu'à viser un fonctionnalisme s'appuyant sur des normes géométriques et un appareil réglementaire" ¹.

Remarquons enfin que les règles de comptabilité utilisées par les services municipaux reflètent la perception de la voirie comme espace public. Ainsi, la comptabilité M12, cadre budgétaire de toutes les communes de plus de 10.000 habitants comporte un chapitre "voirie" ² subdivisé en différentes rubriques; or, il intègre des dépenses directement relatives à la gestion des espaces publics et non du réseau, comme celles réalisées sur l'ensemble des espaces verts ou celles concernant le mobilier urbain. A l'inverse, les dépenses de voirie n'entrent que pour une part minime dans le chapitre budgétaire 905 pourtant intitulé "transport et communication" ³.

2.3) Le juriste s'intéresse à la voirie en tant que domaine public.

2.3.n Définition.

Pour le juriste, à l'espace public de voirie s'attache un statut bien précis: celui de domaine public. En droit, la domanialité repose sur deux grandes catégories: celles des voies publiques et celles des voies privées dont la subdivision peut être résumée par le tableau suivant:

¹ CETUR, IVF, Guide général de la voirie urbaine. Bagneux, CETUR, 1988 p.1
Notons qu'A.LAUER, s'il insiste sur la notion de voirie comme espace public ne fait jamais référence dans sa préface à la voirie comme réseau.

² il s'agit du chapitre 901 dans la section d'investissement, et 936 dans celle de fonctionnement

³ voir sur ce point: FAIVRE D'ARCIER (B), Nature et évolution de la dépense communale de transport. Rapport INRETS n°10, septembre 1986, 109p.

Domaine public

catégorie de voie	propriétaire
autoroutes	Etat
routes nationales	Etat
chemins départementaux	Département
voies communautaires	Communauté urbaine
voies communales	Commune
Domaine privé catégorie de voie propriétaire	
chemins ruraux	Commune
chemins d'exploitation	Riverains
chemin de servitude	Propriétaires du fonds

A l'inverse de l'approche de l'espace public par le sociologue, la logique juridique est davantage fondée sur le type de propriété des voies que sur leur utilisation. Ainsi, la voirie publique est par définition affectée à la circulation générale; mais les voies privées peuvent l'être tout autant ¹. Ce qui, en revanche, différencie ces deux catégories, ce sont leurs possibilités d'évolutions puisqu'aux voies publiques s'attachent trois principes essentiels qui ne touchent pas la voirie privée: elles sont inaliénables ², imprescriptibles ³ et non susceptibles d'être grevées de servitudes. Elles se situent donc directement dans la sphère des biens non marchands qui favorisent pour J.de.MONTGOLFIER et J.M.NATALI une gestion de type patrimonial. De plus, à ces caractéristiques communes à la voirie publique s'ajoute celle de l'obligation d'entretien des ouvrages publics. Une abondante jurisprudence a sanctionné les collectivités propriétaires ou seulement gestionnaires

¹ R.DELPORTE remarque ainsi que "la jurisprudence range les voies privées ouvertes à la circulation publique dans la catégorie des ouvrages publics dès lors qu'elles sont entretenues par une collectivité publique et cela bien que le sol des rues en question soit resté la propriété des riverains" ("Le classement des voies privées des lotissements ou ensembles d'habitations dans la voirie communale". Revue Géomètre, n°8/9, 1985 p.53 à 58).

² Le caractère inaliénable de la voirie publique signifie que les terrains d'emprise ne peuvent être cédés tant qu'ils conservent leur affectation.

³ Le caractère d'imprescriptibilité interdit l'acquisition privative des terrains d'emprise de la voirie.

¹ lors d'un "défaut normal d'entretien" ². Il s'agit d'une contrainte forte pour celles-ci comme tend à le suggérer l'accroissement des dépenses de fonctionnement liées à la voirie. Les coûts d'entretien des voies, en liaison avec les nécessités de leur adaptation aux transformations économiques et à l'évolution des flux qui en résultent, amènent les collectivités, pour garantir la pérennité de la voirie, à recourir à des transferts domaniaux. Ceux-ci peuvent être assimilés à des mécanismes régulateurs reposant sur la procédure de classement ³ (et sur son corollaire: le déclassement), et agissant à toutes les échelles territoriales.

¹ Un ouvrage public est un ouvrage ouvert au public. En ce qui concerne la voirie, cette notion recouvre l'ensemble du domaine public mais également une partie du domaine privé comme en témoigne la décision rendue par le Conseil d'Etat le 30 novembre 1979 (n°2651). Un accident entre deux véhicules avait pour cause l'invisibilité d'un "stop": le panneau était masqué par du feuillage et le marquage au sol recouvert par un nouveau revêtement de chaussée. Un des conducteurs demanda l'allocation d'une indemnité à la commune; elle refusa faisant valoir qu'il s'agissait d'une voie privée dont le sol appartenait aux riverains. Le Conseil d'Etat rejeta cette thèse, retenant que "la voie était affectée à la circulation du public et la ville en assurait en fait l'entretien: dans ces conditions, elle constituait un ouvrage public du mauvais entretien duquel la commune devait répondre" (voir Moniteur du 01/12/1980). Parallèlement, une autre décision du Conseil d'Etat (n°17.395 du 17 octobre 1980) rappelait que "si les communes ont la faculté de contribuer aux dépenses d'entretien des voies privées lorsque ces voies sont ouvertes à la circulation publique par leurs propriétaires, elles ne sauraient, en revanche, participer à l'entretien des voies dont les propriétaires se réservent l'usage" (voir Moniteur du 30/03/1981).

² On peut cependant remarquer que la norme de qualité n'est pas explicitée; dans un arrêt du 9 mars 1949, le Conseil d'Etat définissait l'entretien normal comme celui qui "doit être envisagé pour assurer à l'ouvrage un usage conforme à sa destination, compte tenu des moyens dont disposent les services qui ont la charge dudit entretien"

³ En relation avec l'idée d'une gestion patrimoniale, ce caractère apparaît particulièrement important dans la mesure où il peut être rapproché des propos de C.GOUY-GILBERT et H.JONQUIERE portant sur les patrimoines naturels et les sites pour lesquels la loi du 2 mai 1930 "induit deux modes de protection: le classement et l'inscription" ("L'émergence de la notion de patrimoine au sein de l'administration". Dossier Techniques. Territoires et Sociétés n°10, janvier 1990.

2.3.2) Les transferts domaniaux comme mécanisme de régulation territoriale de la voirie.

De nombreux textes réglementaires ou législatifs fixent les modalités des transferts domaniaux ¹. En ce qui concerne les procédures liées aux voies publiques nationales, départementales et communales, on peut citer:

a) le décret n°73-981 du 18 octobre 1973 relatif aux classements et déclassements des routes nationales (art.1 à 6).

b) l'instruction générale sur le service des chemins départementaux, modifiée par arrêté du 26 août 1974 (art.1 à 7) ².

c) l'ordonnance n°59-115 du 7 janvier 1959 relative à la voirie des communes (art. 2); ainsi que le décret n°76-790 du 20 août 1976 fixant les modalités de l'enquête publique préalable au classement, à l'ouverture, au redressement, à la fixation de la largeur et au déclassement des voies communales (art. 1 à 9).

A ces textes s'ajoutent les dispositions concernant les voies privées et celles relatives aux voies des communautés urbaines:

a) pour les voies privées, les principaux documents sont: la loi du 15 mai 1930 relative à l'assainissement d'office et au classement d'office des voies privées de Paris (étendue dans son article 11 aux autres villes); le décret précité n°76-790 du 20 août 1976; les articles L.331-3 et R.331-2 du code des communes; enfin, l'article L.318-3 et 4 ainsi que les articles R.318-10 à 12 du code de l'urbanisme.

¹ Pour retrouver ces textes, nous nous sommes appuyés sur les ouvrages de: BORREDON (J), Voirie routière: textes annotés. Paris, Berger-Levrault, 1980.

DUFAU (J), Le domaine public. Paris, Ed. du Moniteur, 1987.
ainsi que sur les articles de:

KOECHER (R), "Les communautés urbaines et leur domaine public". Géomètre.1989. p.60 et 61.

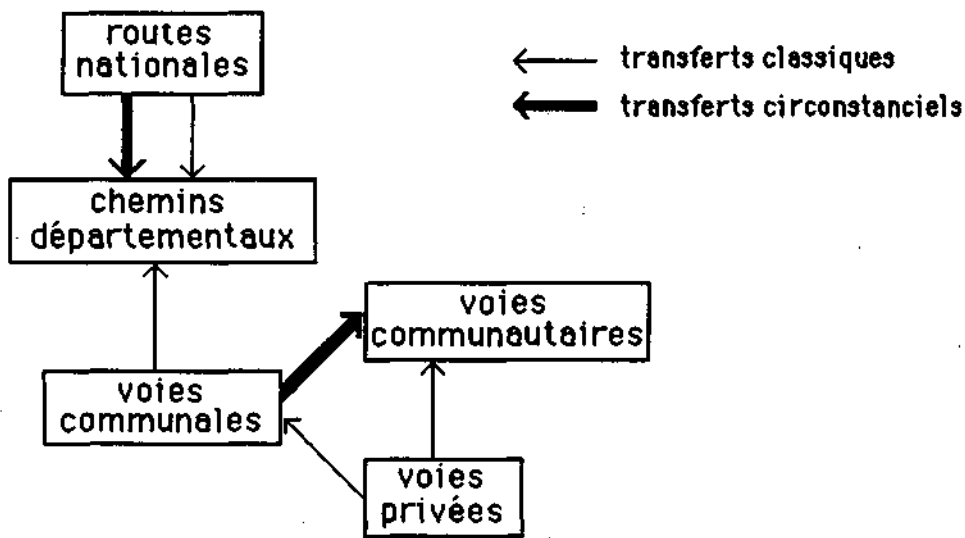
DELAPORTE (R), "Le classement des voies privées des lotissements ou ensembles d'habitations dans la voirie communale". Géomètre n°8-9, 1985. p.53 à 58.

² On peut remarquer que l'article 4 de l'instruction du 26 août 1974 concerne directement le milieu urbain puisqu'il stipule que: "Toute rue qui est reconnue dans les formes légales être le prolongement d'un chemin départemental en fait partie intégrante et est soumis aux mêmes lois et règlements. Toutefois, ces dispositions peuvent être limitées à une zone de largeur inférieure à celle de la voie considérée".

b) l'article L.165-14 du code des communes concerne les mécanismes de classement/déclassement des voies à l'intérieur du périmètre d'une communauté urbaine.

Le code de l'urbanisme prévoit également des possibilités de transferts domaniaux entre collectivités publiques à l'occasion d'opérations portant sur l'aménagement d'agglomérations nouvelles, des zones d'aménagement concerté, des lotissements, des zones de rénovation urbaine, des zones de restauration immobilière ou de résorption de l'habitat insalubre (art.L.318-1 et 2; art.R.318-1 à 12).

Tout cet arsenal juridique montre bien que les voiries publiques ou privées ne sont pas immuablement assujetties à leur statut d'origine. Les principaux mouvements domaniaux qui les affectent depuis les années 70 peuvent être schématisés de la façon suivante:



On peut distinguer deux grandes catégories de transferts: ceux que l'on peut qualifier de "classiques" qui concernent un axe ou un petit nombre de voies et qui visent à opérer une rationalisation ponctuelle des réseaux par redistribution entre les différents maîtres d'ouvrages, comme ceux qui suivent la mise en place d'une rocade de contournement dont l'Etat est maître d'ouvrage ¹. A cette

¹ L'article 6 de la loi n°69-7 du 3 janvier 1969 stipule que: "Les portions de routes nationales dont le maintien ne se justifie plus en raison de l'ouverture

catégorie, on peut opposer des transferts massifs et circonstanciels comme ceux occasionnés en 1972 par la mise en place du Schéma Directeur Routier National, ou ceux qui relèvent de la naissance d'une communauté urbaine.

Or, à travers ces deux exemples de transferts circonstanciels, il nous semble possible de caractériser une opposition majeure dans la relation entre le domaine public de voirie et le réseau, en fonction des territoires concernés: si dans le cadre de la voirie nationale, l'utilisation des propriétés domaniales de classement / déclassement tend à servir la constitution d'un réseau; en revanche, leur mise en œuvre dans le cadre des communautés urbaines semble davantage liée à la constitution d'un patrimoine communautaire, indépendant de l'idée de réseau.

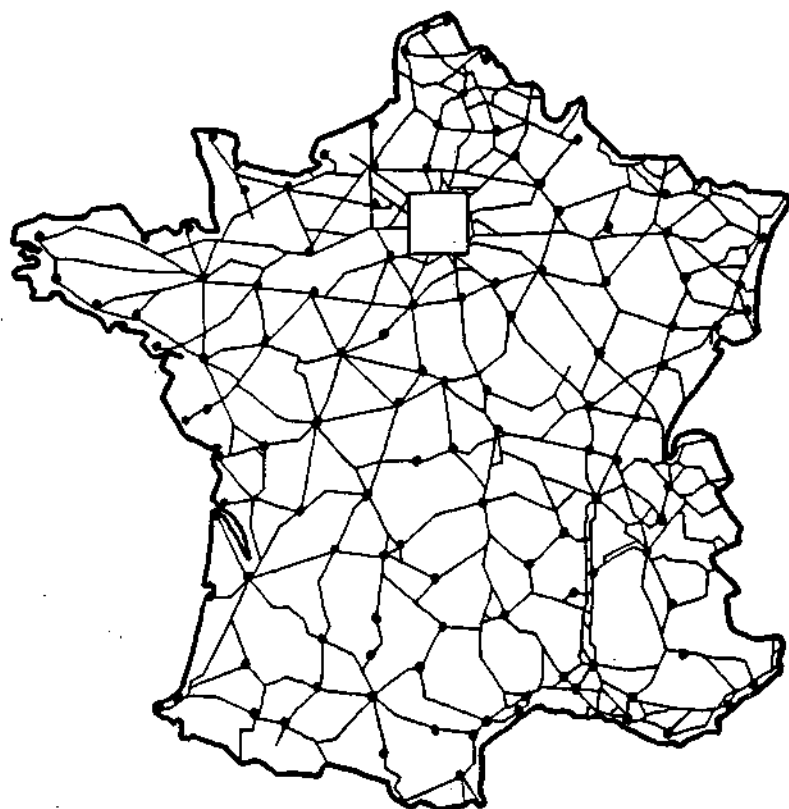
3) Les dynamiques des transferts domaniaux: constitution d'un réseau ou protection d'un domaine public?

3.1) Le domaine public au service du réseau, le déclassement des routes nationales de 1972.

Au début des années 70, la voirie nationale, longue de 82.000 km, formait un maillage particulièrement dense de l'espace français (voir carte p.297). Il en résultait une extrême hétérogénéité des liaisons assurées où les relations entre grandes métropoles régionales se retrouvaient dans la même catégorie que des routes reliant des bourgades rurales; c'est, par exemple, le cas de la RN.745 entre Echiré et Mazières-en-Gâtines qui, de surcroît, doublait la RN.743 entre Parthenay et Niort. A cette hétérogénéité des villes reliées par les routes nationales répondait une hétérogénéité des

d'une voie nouvelle ou du changement de tracé d'une voie existante peuvent être classées dans l'une des catégories de voies publiques appartenant au domaine public des autres collectivités publiques territoriales, après accord desdites collectivités. Lorsque celles-ci, dûment consultées, n'ont pas donné leur assentiment, le classement ne peut être prononcé que par décret en Conseil d'Etat".

LE DECLASSEMENT DU RESEAU ROUTIER NATIONAL

Les routes nationales avant 1972:Les routes nationales après 1972:

trafics "qui varient de 1 à 1000 entre la route nationale la moins fréquentée et celle qui l'est le plus" ¹.

Ce manque de hiérarchisation administrative pouvait rendre compte de difficultés techniques tenant à la fois:

- à l'inadaptation globale des chaussées dont la conception ancienne n'avait pas été pensée pour résister à un trafic en croissance très rapide (en particulier celui des poids lourds ²): elles "ne sont, souvent, plus que de simples couches de fondations. Il est nécessaire de mettre en place de véritables couches de base" ³.

- au sous-entretien chronique des chaussées. De 1950 à 1965, les crédits qui étaient affectés à leur entretien ont stagné en francs constants, alors que le trafic était multiplié par cinq. Aussi, "les opérations d'entretien de chaussées ont été durablement limitées à des interventions curatives, réalisées sous la contrainte, dès que les désordres devenaient trop importants" ⁴, sans faire l'objet d'une réelle programmation nationale.

L'hiver 1962/63, particulièrement rigoureux, long et humide a servi de révélateur de la vulnérabilité des axes nationaux. Causant de profondes dégradations aux chaussées, paralysant l'activité économique de régions entières en raison des barrières de dégel posées durant parfois plus de 50 jours, il a permis de sensibiliser les pouvoirs publics à l'urgence que revêtait la définition d'une politique de l'entretien routier.

Les bases de cette politique ont été définies dès 1964/65 mais son application n'a commencé qu'à partir de 1969. La mise en place

¹ QUINET (E), "Le Schéma Directeur routier et le déclassement des routes nationales", Ponts et Chaussées Mines. n°8, 1972, p.54

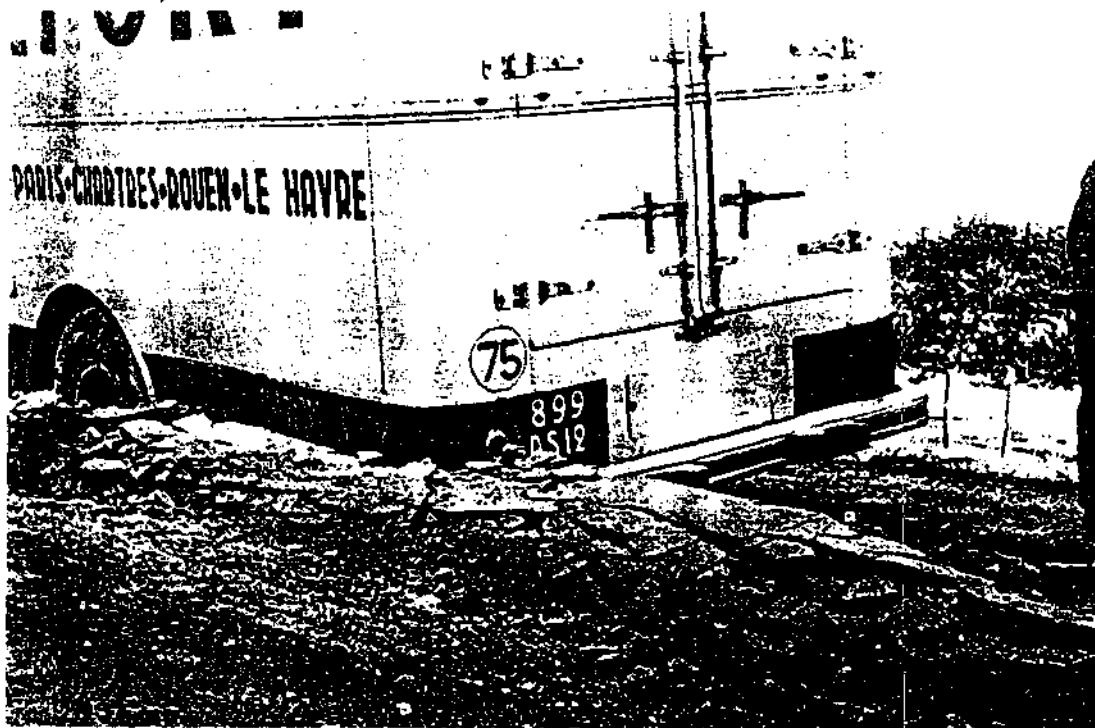
² à partir de 1971, la route a dépassé le rail quant au transport de marchandises. De plus, les campagnes de pesées des camions ont montré que les charges supportées par les chaussées, augmentaient plus rapidement encore que les flux. Or, pour les chaussées souples, elles finissent par engendrer des déformations permanentes du support.

³ FAUVEAU (B), "Les renforcements", Ponts et Chaussées Mines. n°8, 1972 p.57.

⁴ XXX, "L'entretien routier: l'expérience française, ses possibilités ' d'adaptation". Revue Générale des Routes et Aérodromes n°596, avril 1983, p.10.

LES RESULTATS D'UNE POLITIQUE D'ENTRETIEN
INSUFFISANTE
DES ROUTES NATIONALES

LOZERE - RN.9, le 20 mars 1963:



AISNE - RN.44, le 24 février 1959



Source: revue Ponts et Chaussées Mines, mars 1965.

d'un Schéma Directeur Routier National (approuvé par le Conseil des Ministres du 28 octobre 1971), élaboré par la Direction des Routes et de la Sécurité Routière (DRCR) et par la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), en constituait la clé de voûte. Il avait pour objet de fixer "les axes nationaux importants tant du point de vue de la circulation et des échanges actuels que de ceux prévisibles à l'avenir dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire" ¹. Deux critères avaient été retenus pour la définition de ces axes: d'abord, l'importance des villes reliées et ensuite, un niveau de trafic suffisant sur les liaisons considérées ². Ils ont permis d'inscrire au Schéma Directeur 28.000 km de voies sur lesquelles allait progressivement être appliquée une doctrine de l'entretien des routes nationales reposant sur les "renforcements coordonnés" (voir carte p.301) et l'entretien préventif ³ des itinéraires renforcés. Schématiquement, la chaussée d'une route se compose de trois couches de matériaux différents posées les unes sur les autres et appelées en partant de la plus profonde: couches de fondation, de base et de roulement. Le principe des renforcements consiste à réutiliser les différentes couches de chaussées préexistantes en les considérant ensemble comme une couche de fondation sur laquelle seront posées de nouvelles couches de base et de roulement. Les chaussées ainsi renforcées se trouvent libérées des barrières de dégel en cas d'hiver rigoureux. Les renforcements sont dits coordonnés dans la mesure où ils concernent des itinéraires entiers (souvent plusieurs centaines de km) sur lesquels des travaux relevant d'autres chapitres budgétaires leur sont associés (rectifications ou élargissements des tracés).

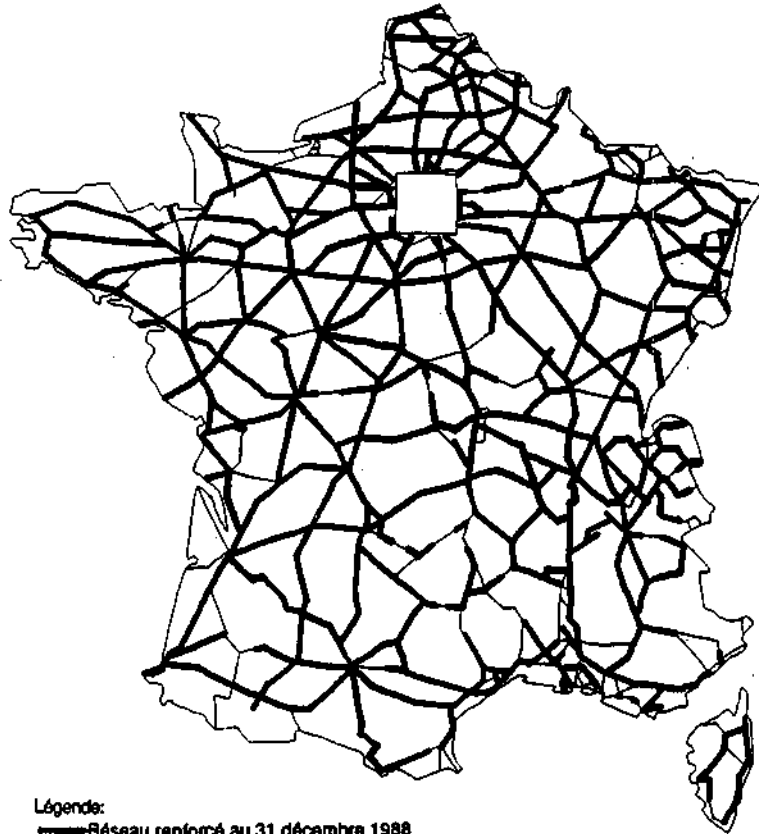
Cette politique d'entretien lourde et coûteuse ne pouvait être réalisée sur l'ensemble des 82.000 km de voies nationales. Aussi, pour concentrer les crédits disponibles sur sa mise en œuvre mais

¹ QUINET (E), article cité, 1972, p.54.

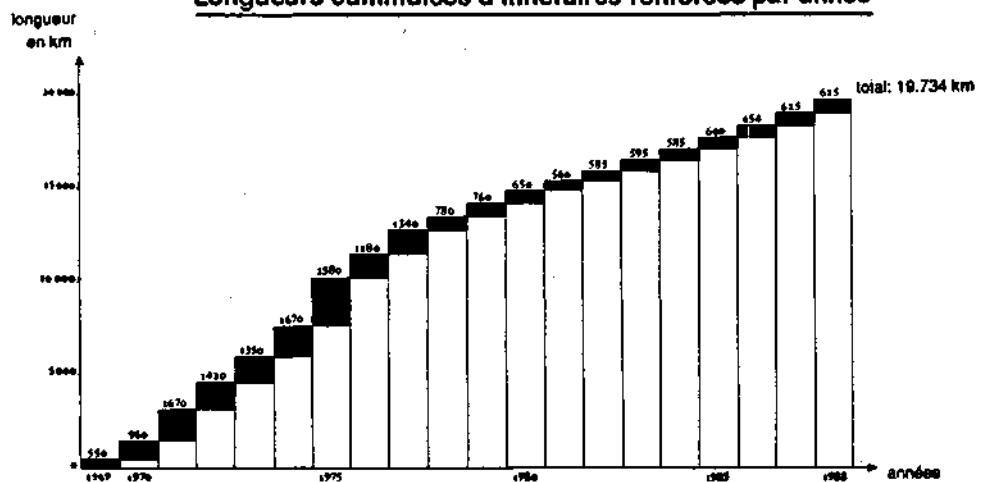
² Au delà de ces critères stricts, la consultation des Comité de Développement Economique Régionaux (CODER) a entraîné l'ajout d'un certain nombre de liaisons supplémentaires.

³ par opposition à l'entretien curatif réalisé jusqu'alors.

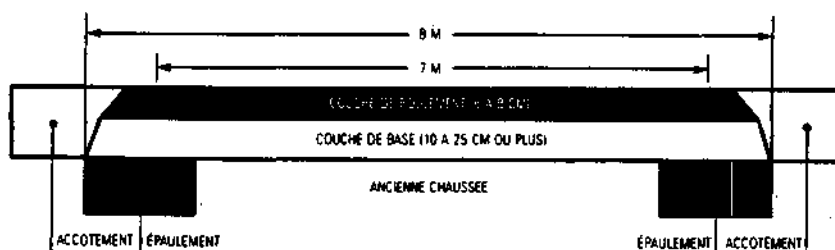
LES RENFORCEMENTS COORDONNES SUR LE RESEAU DES ROUTES NATIONALES



Longueurs cummülées d'itinéraires renforcés par année



COUPE D'UNE CHAUSSEE RENFORCEE



également pour favoriser l'existence de critères homogènes, applicables à l'ensemble des routes nationales, les 54.000 km de voies non retenues au Schéma Directeur ont été déclassées dans le domaine public départemental. L'utilisation de cette procédure de transfert domanial a donc bien permis dans le cas des routes nationales de mettre en œuvre une politique de réseau fondée sur les principaux pôles de l'armature urbaine française, connectés entre eux par des liaisons aux caractéristiques techniques que les services de l'Etat rendent progressivement homogènes par l'application de normes nationales.

Aujourd'hui, sur les 28.000 km de routes nationales, 20.000 ont fait l'objet de renforcements coordonnés qui se poursuivent à un rythme annuel d'environ 600 km.

Basés sur une hiérarchisation des voies, les transferts domaniaux ont servi ici à la mise en place d'une politique de réseau; mais il n'en va pas de même dans tous les cas comme l'exemple de la voirie des communautés urbaines tend à le prouver.

32^a) Le domaine public contre le réseau: l'exemple de la voirie des communautés urbaines.

Les communautés urbaines sont les seuls établissements publics de coopération intercommunale à avoir été dotés d'un domaine public de voirie. Celui-ci présente une double caractéristique: d'une part, celle d'être relativement récent et donc de déranger des domaines publics déjà constitués et d'autre part celle de couvrir un champ spécifiquement urbain.

La loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 qui définissait le régime général des communautés urbaines ¹ a instauré une liste de compétences obligatoires parmi lesquelles figurait la voirie (mais aussi la signalisation et les parcs de stationnement). Pour exercer cette compétence, ce type d'organisme intercommunal s'est vu doté

¹ cette loi créait simultanément d'office quatre communautés urbaines à Lyon, Lille, Bordeaux et Strasbourg.

d'un domaine public. Or, celui-ci, à l'inverse de l'exemple précédent, ne résulte pas d'une refonte des différentes catégories de voies des collectivités publiques (nationales, départementales et communales), de manière à doter la nouvelle institution de la maîtrise d'ouvrage sur l'ensemble des voies ayant un caractère intercommunal prépondérant, que ce soit en terme de liaison ou de trafic.

Le domaine voirie des communautés urbaines a été constitué avant tout à partir de celui des communes et les transferts n'ont d'ailleurs pas été sans difficulté, dans la mesure où "la majorité des communes considèrent la voirie, à tort ou à raison, comme une de leurs attributions essentielles" ¹. Cette importance de la compétence voirie pour les communes peut s'expliquer par des facteurs historiques puisqu'elle a constitué l'une des premières formes d'intervention municipale à travers l'organisation des chantiers de charité du siècle dernier. Elle trouve également une justification économique dans l'importance du budget communal consacré à la voirie: celui-ci représente aujourd'hui, en moyenne, pour les communes de plus de 10.000 habitants, plus du quart des dépenses d'investissement et un cinquième des dépenses de fonctionnement ²; ce qui en fait le second poste de dépenses des communes après "l'équipement scolaire et culturel" et cela, en investissement comme en fonctionnement ³. Enfin, il faut rappeler que la voirie communale n'a pas pour objet d'assurer une cohérence physique entre différentes communes mais trouve plutôt son échelon d'organisation au niveau du quartier (cf. chapitre 1). De ce fait, les communes ont cherché à préserver leur patrimoine, ce qui s'est traduit sur le plan législatif par une solution de compromis. Or,

¹ BRECHON-MOULENES (C), Les organisations intercommunales. Paris, Dalloz 1988, 359p.

² Source: Guide des ratios des communes de plus de 10.000 habitants. Paris, Documentation Française, 1986.

³ pour des études de cas, voir:

FAIVRE D'ARCIER (B), Dynamique urbaine et localisation des infrastructures de transport. Rapport de Recherche IRT n°69, Arcueil, 1984.

FAIVRE D'ARCIER (B), Nature et évolution de la dépense communale de transport, application à l'agglomération d'Annecy (1972/831 Rapport de recherche n°10, Arcueil, INRETS, 1986, 109p.

celle-ci met en avant des critères fondés sur la domanialité et non sur une hiérarchisation des voies: les communautés urbaines recevaient en effet à leur création les voies communales, tandis que le transfert des chemins ruraux était repoussé. Le report maximum était fixé d'après le décret 80-84 du 14 janvier 1980, au 1er janvier 1985, mais entre temps, la loi n°82-1169 du 31 décembre 1982 a figé les compétences des communautés urbaines à celles qu'elles exerçaient effectivement lors de l'adoption de cette loi. Les communes ont pu ainsi conserver leur domaine privé de voirie, ce qui constitue un moyen d'affirmer leur existence, parallèlement à celle des communautés urbaines. Dans ce cadre, c'est bien à travers une logique de domanialité que s'est effectué le partage des attributions entre commune et communauté urbaine et non sur la base d'une logique de réseau.

Par ailleurs, à l'intérieur du périmètre des communautés urbaines, toutes les voies ne sont pas devenues leur propriété. L'Etat et les départements ont conservé tout ou partie de leur domaine public en vertu de l'article 9-II de la loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 qui dispose simplement qu'"il peut être procédé à une redistribution des voies entre l'Etat, le département et la communauté". Un tel principe a pu conduire à un remodelage des domanialités permettant l'individualisation de territoires sans réel rapport avec une organisation en réseau des voies. CL.SORBETS l'a montré dans le cas de l'agglomération bordelaise où la rocade, sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat, permet de délimiter le champ des domanialités communautaire et départementale: à l'intérieur de la rocade, les chemins anciennement départementaux passent dans la domanialité communautaire; à l'extérieur, ils restent inclus dans le patrimoine départemental ¹.

Ainsi, à partir des deux exemples du déclassement des routes nationales de 1972 et de la constitution du domaine public des communautés urbaines, on peut observer deux dynamiques

¹ SORBETS (C), Traitements__intégrés__ou traitements in situ: réseaux communautaires dans le site de__la communauté__urbaine__df__Bordeaux. Bordeaux, CERVL, 1988, 250p.

inverses: d'un côté la notion de réseau prime; de l'autre, elle tend à s'effacer au profit d'un ensemble de voies indifférenciées, chaque collectivité cherchant à conserver son domaine public. Dès lors, comment interpréter cette différence?

4) Y-a-t-il un opérateur dans le réseau?

Pour comprendre cette différence fondamentale entre les deux formes de transferts domaniaux, il convient de se référer à la fonctionnalité de la voirie qui varie selon l'échelle géographique à laquelle on se situe.

4.1) La voirie, du réseau national au domaine public urbain.

A l'échelle du pays, les routes nationales ont une fonction dominante: assurer la circulation de transit entre les principaux centres urbains; les circulations locales qui se greffent sur ces axes restant au total peu importantes. La voirie apparaît alors clairement comme un réseau dans la mesure où, tout en offrant une pluralité de services sur un même support, il reste possible d'en organiser une gestion collective en se basant sur sa fonction principale: c'est le sens de la définition du Schéma Directeur Routier National de 1972; c'est également celui de sa modernisation adoptée le 10 février 1988 ¹. Les services du Ministère de l'Équipement chargés de l'appliquer apparaissant alors comme "l'opérateur" du réseau

¹ Le Schéma Directeur des Routes Nationales de 1988 tend à introduire une nouvelle hiérarchisation des voies à travers un réseau à grande capacité fondé sur le développement d'autoroutes (8590 km) et de "liaisons assurant la continuité du réseau autoroutier" (2740 km). Son objectif est de permettre, grâce à la création de plusieurs transversales, de rompre avec le schéma radial antérieur centré sur Paris et d'ouvrir ce réseau sur l'Europe, tout en raccordant entre elles les différentes régions françaises. La réalisation de ce schéma ne fait cependant pas appel aux mêmes mécanismes que celui de 1972: il ne repose pas sur des classements / déclassements de voies, mais sur la concession d'autoroutes à des sociétés de statut privé ainsi que sur le développement de procédures contractuelles avec les Régions qui sont les seules collectivités locales à ne pas être dotées de domaine public de voirie.

national de voirie ¹. Comme le note M.BURDEAU: "Il ne s'agit plus véritablement d'ouvrir des routes mais de réaliser un meilleur maillage du territoire. La raison paraît en être que l'on cherche ainsi à mieux dynamiser les réseaux territoriaux supposés composer un gisement de progrès et de développement qu'il s'agit d'exploiter au mieux" ².

A l'échelle urbaine, la situation apparaît très différente. D'une part, nous l'avons vu, des enjeux non circulatoires dont l'importance est capitale doivent être pris en compte par le gestionnaire de la voirie et d'autre part, le télescopage des échelles territoriales de référence empêche l'individualisation d'un opérateur collectif. Pour G.DUPUY, "dès qu'un acteur ... a en charge le fonctionnement du réseau, il doit maintenir un difficile équilibre entre la sauvegarde de toutes les possibilités offertes par la complexité intrinsèque du réseau ... et une forme minimum de gestion collective nécessaire au moins pour inscrire le réseau dans l'espace-temps social" ³. La voirie urbaine semble alors porteuse d'un paradoxe: la multiplicité et l'imbrication des fonctions circulatoires est telle que leur gestion collective ne semble pouvoir émaner d'un seul opérateur.

Ainsi, l'Etat qui souhaite garantir la continuité des grands itinéraires nationaux de pôle urbain à pôle urbain et assumer la fonction de transit cherche seulement à conserver dans les villes une maîtrise d'ouvrage portant sur des rocade. Cependant les trafics qui les empruntent et les saturent aux heures de pointes

¹ cela ne signifie pas que toutes les formes de régulation mises en œuvre par cet opérateur relèveront d'une mise en réseau. L'exemple de la sécurité est de ce point de vue révélateur puisque les seules formes d'intervention actuellement opératoires privilégient le point (traitement des "points noirs") ou l'itinéraire (traitement des voiries à forts trafics traversant les agglomérations; amélioration de la sécurité sur les itinéraires renforcés du réseau national). Sur ce thème, on pourra se reporter à la présentation de OFFNER (J.M), "La voirie: un réseau en quête d'opérateurs" au colloque INRETS, Aménagement et sécurité des réseaux routiers locaux. Avignon 14/15 juin 1990.

² BURDEAU (M), "Réseaux routiers et aménagement du territoire". Revue Générale des Routes et Aéroports. n°661, mars 1989, p. 13.

³ DUPUY (G), "Réseaux". Projet d'article pour l'Encyclopaedia Universalis, mai 1988.

sont majoritairement d'origine locale. Pour cette raison, l'Etat veut limiter les points d'entrées et de sorties sur les voies de sa compétence ¹. C'est ce qu'exprime, à la Direction des Routes, M.BURDEAU pour qui: "Les autoroutes, mais aussi les grandes liaisons routières nationales, n'ont pas pour vocation d'assurer la desserte fine des différents secteurs des agglomérations ... Les réflexions en cours tendraient au contraire à mieux hiérarchiser, d'un point de vue fonctionnel, les réseaux routiers, à mieux protéger les grands axes interurbains contre une urbanisation anarchique et à mieux en contrôler les accès" ².

Mais cette position n'est pas sans heurter celle des collectivités locales pour lesquelles, comme à Caen, "l'importance du trafic local face au trafic de transit justifie la défense du caractère urbain du périphérique" ³ qui passe, sur le plan technique, par des accès directs pour les riverains et des carrefours à niveau ⁴.

Ainsi, en fonction de l'échelle de référence: territoire national / territoire urbain, si les voies prises en considération sont

¹ cf: deuxième partie: l'imbrication limitée.

² BURDEAU (M), article cité, 1989, p.20.

³ OLLIVIER-TRIGALO (M), Le boulevard périphérique nord à Caen, in: INRETS, Les grands projets de transports: langages de l'évaluation, discours de la décision. Synthèse INRETS n°10, nov. 1987, p.113.

⁴ Dans le contexte institutionnel des USA, Me DONALD (J.F) a fourni une illustration de cette défense du caractère urbain de la voirie en regard des projets de planification de l'aire métropolitaine de Chicago. Réalisé entre 1956 et 1962, le volet voirie du Plan de Transports n'a pas été suivi d'effets. Il reposait sur l'aménagement de grands axes existants par élargissement et séparation des voies, limitation des accès et élimination du stationnement. Me DONALD, analysant les causes de cet échec insiste, outre la difficulté à mobiliser des ressources au niveau fédéral, sur trois points:

a) l'aspect sectoriel du plan: la seule prise en compte d'objectifs relatifs à l'efficience du système de transports, n'intégrant pas d'autres paramètres tels que les effets de coupure dans le milieu urbain, a nui à sa réalisation.

b) l'absence de perspective "réseau": le plan ne reposant que sur la seule mise en place de quelques voies rapides à accès limités alors "qu'il est évident qu'une meilleure planification de l'ensemble des voies artérielles aurait fait de Chicago un endroit plus plaisant à habiter".

c) l'aspect politique: un tel plan, contraire à la pluralité des usages de la voirie et générateur de nuisances dues "à des volumes importants et continus de trafics lourds sur des rues coupant la ville", a suscité l'hostilité de la ville de Chicago. (Me DONALD (J.F), "The first Chicago Area Transportation Study, projections and plans for metropolitan Chicago in retrospect". Planning Perspectives n°3, 1988, p.245 à 268.

identiques, en revanche, le projet de réseau n'est pas le même. On comprend alors toute l'importance qui s'attache à la localisation de la maîtrise d'ouvrage de la voirie. Déclasser l'ensemble de la voirie nationale en milieu urbain pour la faire entrer dans le domaine public d'une communauté urbaine traduirait alors un risque important de démantèlement du réseau national et par là même, une certaine perte d'identité du territoire national. Le seul levier d'intervention pour l'Etat resterait alors financier * et ne serait plus directement d'ordre technique. A l'inverse, conserver sa domanialité à la voirie de l'Etat contribue à empêcher la reconnaissance d'un réseau de voirie urbaine en subordonnant par des caractéristiques techniques l'acheminement des flux locaux à des objectifs nationaux privilégiant des flux de transit.

Dans cette opposition, le niveau national dispose de deux atouts considérables: d'une part, la puissance de ses services techniques dont l'organisation quadrille l'ensemble du territoire ²; d'autre part, l'ancienneté et surtout la cohérence du territoire national qui lui permettent d'intervenir sur tous les aspects de son réseau routier: l'infrastructure et le flux; face à cela, les communautés urbaines ³ apparaissent comme des organismes fragiles aux compétences éclatées, rendant ainsi improbable la possibilité de voir émerger un opérateur collectif du réseau de voirie à leur échelle.

¹ les roades urbaines sont financées à 55% par l'Etat si elles sont situées à l'intérieur des périmètres des agglomérations INSEE de plus de 20.000 habitants et à 85% si elles leur sont extérieures.

² cf: deuxième partie.

voir également l'article de BURDEAU (M) et ROBICHON (Y), "Les réseaux routiers", *Metropolis* n°73/74, 2ème trimestre 1986, p.21 et 22. Les auteurs y rappellent la place de ce qu'ils nomment le "réseau technique" au service du réseau routier.

³ et plus encore les autres organismes intercommunaux qui ne disposent pas de domaine public de voirie.

4.2. L'impossible opérateur collectif de la voirie urbaine: l'exemple des communautés urbaines.

Pour faire ressortir cette difficulté à individualiser un opérateur du réseau de voirie urbaine, on peut rappeler deux principes:

- le réseau est à la fois support et service ¹. Il concerne donc autant l'infrastructure que la circulation.

- il n'y a pas de réseau sans territoire. Ainsi, l'histoire du réseau des routes nationales montre qu'il s'agit d'"un ensemble de voies de transport dont la hiérarchisation et l'articulation spatiale font système, et dont les qualités de fonctionnement dépendent précisément des modalités de cette articulation et de cette hiérarchisation" ².

Il ressort de ces deux principes qu'un opérateur de réseau doit se situer dans un territoire déterminé au sein duquel il aura la possibilité d'agir sur les deux aspects constitutifs du réseau. Or, dans le cas de la voirie des communautés urbaines, support et service relèvent précisément de deux territoires institutionnels distincts. Il ne peut donc pas y avoir d'opérateur unique, gestionnaire du collectif. Dans ce cas, nous chercherons à montrer, en suivant la répartition juridique des compétences et leur mouvance, pourquoi le territoire tend à briser l'émergence possible d'un opérateur du réseau urbain et quelles difficultés de gestion cela engendre.

La voirie en tant que domaine public, la signalisation et les parcs de stationnement sont des compétences qui relèvent de la communauté urbaine. La circulation reste une compétence de niveau municipal au sens de l'article L.131.3 (a1.1) du code des communes: "Le maire a la police de la circulation sur les routes nationales, les chemins départementaux et les voies de

¹ MARTINAND (C), Le génie urbain. Paris, Documentation française, 1986, 304p.

² LEPETIT (B), "L'impensable réseau: les routes françaises avant les chemins de fer" Cahier du Groupe Réseaux n°5, juillet 1986, p.12.

communication à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'Etat dans le département sur les routes à grande circulation". Cet éclatement des compétences entre commune et communauté urbaine n'est pas sans poser des problèmes comme l'évoquait la question écrite en date du 11 juillet 1970 du député BLARY au Ministre de l'Intérieur. Celui-ci constate que "lors d'un accident survenu à un usager des voies du domaine communautaire et dû à un défaut normal d'entretien ou à une défectuosité de la chaussée, la compagnie d'assurances qui garantit la responsabilité civile de la communauté urbaine de Lille rejette systématiquement les demandes de dédommagement des victimes en invoquant la responsabilité de la commune du lieu de l'accident chargée en vertu des pouvoirs de police du maire, de la surveillance des chaussées. Dans ces conditions, il demande: 1°) si les villes également dessaisies de tous travaux d'entretien des chaussées ... mais compétentes en matière de police, doivent supporter la responsabilité des accidents causés aux usagers des voies communautaires; 2°) si leur responsabilité peut être invoquée pour défaut de surveillance des chaussées alors qu'elles signalent régulièrement à la communauté urbaine de Lille toute anomalie ou défectuosité des voies, chaque fois qu'elles en ont connaissance; 3°) dans l'affirmative, jusqu'où peut s'étendre cette obligation de surveillance des chaussées".

Derrière ces interrogations qui s'inscrivent dans une série de questions parlementaires sur le même thème ¹, on peut avoir une lecture des dysfonctionnements engendrés par la dualité des institutions responsables de la voirie et de la police de la circulation. Mais on peut y voir également une offensive des maires pour tenter de freiner les transferts de voirie, voire pour reprendre cette compétence aux communautés urbaines, à partir de leur pouvoir en matière de police de la circulation. C'est du moins ce que peut suggérer la concentration des débats parlementaires autour du

¹ cf: les réponses du ministre à des questions parlementaires, J.O déb., Sénat, 1968 p.66; J.O déb., Sénat 1968 p.219 et J.O déb., Ass. Nat., 1971 p.4153.

thème des interférences entre niveaux de reponsabilités sur la période 1968 et 1971.

La question qui se pose alors est de savoir pourquoi les communautés urbaines ¹ ont vu leur compétence limitée, sur le plan juridique, à la voirie en tant qu'infrastructure ². Le problème apparait directement lié à leur statut. Comme l'a fait remarquer J.F.MEDARD: "nos réformateurs, en créant un double degré d'administration locale, ont hésité à aller jusqu'au bout de leur entreprise: ils n'ont pas voulu faire de la communauté urbaine une véritable collectivité locale" ³; mais, en lui réservant un statut d'établissement public, ils la soumettaient à la double règle du rattachement (élection de l'organe délibérant au suffrage indirect) et de la spécialité (activités limitées aux attributions prévues par les lois ou les règlements). Ce second principe excluait d'emblée la police en raison du caractère transversal de cette compétence qui touche l'ensemble des activités de la commune et ne s'attache pas spécifiquement à la gestion d'un secteur défini comme le domaine routier. Il est vrai que la marge de manœuvre du législateur de 1966 était mince ⁴, les parlementaires qui sont aussi des maires restaient particulièrement vigilants à la préservation des compétences des communes en limitant celles des communautés

¹ Le problème est identique pour les autres catégories d'organismes de coopération intercommunale (SIVU, SIVOM et district) qui ont été dotés, dans leurs statuts d'une compétence voirie.

² Pour la signalisation, c'est également des infrastructures que la communauté urbaine est chargée même si l'imbrication des compétences tend dans les faits à lui conférer un rôle en terme d'écoulement des flux, notamment dans le cadre de plans de circulation ou de mise en place de systèmes de gestion centralisée du trafic. P.BON note que: "S'agissant de la signalisation, la communauté urbaine est exclusivement compétente pour apposer les panneaux et équipements nécessaires à l'application des arrêtés municipaux. Il s'agit donc là d'une simple tâche d'exécution mais, selon le Ministre, cette compétence de la communauté justifie qu'elle s'intéresse aux études préalables à l'élaboration des arrêtés". (La police du stationnement et de la circulation, Paris, Sirey 1981, p.34).

³ MEDARD (J.F), "Les communautés urbaines: renforcement ou déclin de l'autonomie communale?" Revue de droit public et de sciences politiques n°4/5, 1968 p.737 à 799.

⁴ le gouvernement n'ayant pas voulu recourir aux procédures autoritaires du vote bloqué ou de la procédure d'urgence.

urbaines. Les débats parlementaires en témoignent puisque la loi n'a été votée qu'en quatrième lecture (par 270 voix favorables, 152 contre et 52 abstentions) après que 90 amendements y aient été apportés. Cependant, face à l'étendue des compétences des communautés urbaines, la stricte limitation des attributions s'est avérée illusoire: "Tantôt les compétences communales et communautaires se révèlent dans la pratique concurrentes ... Tantôt (elles) sont trop dépendantes les unes des autres, d'où des risques permanents de conflits" ¹.

La circulation se retrouve bien à cette confluence des responsabilités. Dès 1973, pour pallier à une situation jugée "pas spécialement brillante", un rapport de l'Inspection Générale de l'Administration préconisait un transfert des pouvoirs de police car "les problèmes de la circulation relèvent de plus en plus d'une technique complexe nécessitant l'emploi des ordinateurs et dépassant les possibilités des communes" ². Si l'argumentation technique est restée insuffisante pour entraîner une modification des textes de lois, on a cependant pu constater dans les faits un glissement de la jurisprudence allant dans le sens d'un renforcement des responsabilités communautaires. Dans les années 60, "le Conseil d'Etat rappelle fermement l'exclusivité du pouvoir de police communale et par la même, la seule mise en cause directe de la commune en cas de litige" ³. Dès la fin des années 70, il reconnaît qu'une "insuffisance de la signalisation constitue un défaut d'entretien normal de la voie publique dont la responsabilité incombe à la communauté urbaine" ⁴, ne réduisant plus cette dernière au rôle de simple exécutant des arrêtés municipaux. Dans ce cadre, la répartition des pouvoirs de police est devenue plus floue amenant des juristes comme C.BRECHON-MOULENES à tenter de définir une typologie des responsabilités. Cet auteur, qui s'est

¹ BRECHON-MOULENES (C), opus cité, 1988, p.290 et 291.

² ALBERT (H), "Une fausse solution: les communautés urbaines". Revue politique et parlementaire n°842, 1973, p.1 à 6.

³ BRECHON-MOULENES (C), opus cité, 1988 p.292.

⁴ CE, 15 juin 1979, Cie Groupe ancienne mutuelle: Rec. LEBON, p.283, cité par CBRECHON-MOULENES p.293.

appuyé sur la jurisprudence, propose une classification à plusieurs niveaux en distinguant d'abord les ouvrages (responsabilité communautaire) des services (risque d'enchevêtrement des compétences). Un second niveau permet alors de spécifier la catégorie des services en fonction de leur relation au domaine public: il y a ceux qui lui sont liés comme la gestion de la route (responsabilité communautaire) et ceux qui sont indépendants du domaine public communautaire (imbrication des compétences) ¹. Cependant, ce schéma reste précaire et la domanialité communautaire de la voirie ne suffit pas à assurer à la communauté urbaine l'entière maîtrise de la circulation; un maire peut toujours, en vertu de ses pouvoirs de police: "1°) Interdire à certaines heures l'accès de certaines voies de l'agglomération ou de certaines portions de voie ou réserver cet accès, à certaines heures, à diverses catégories d'usagers ou de véhicules; 2°) Réglementer l'arrêt et le stationnement des véhicules ou de certaines catégories d'entre eux, ainsi que la desserte des immeubles riverains. Le maire, peut par arrêté motivé, instituer à titre permanent ou provisoire, pour les véhicules affectés à un service public et pour les besoins exclusifs de ce service, des stationnements réservés sur les voies publiques de l'agglomération. Le maire peut, par arrêté motivé, réserver des emplacements sur ces mêmes voies pour faciliter la circulation et le stationnement des transports publics de voyageurs et des taxis" ².

Ainsi, dans le cas des communautés urbaines, le poids de la logique territoriale communale a pu empêcher l'émergence d'un opérateur collectif du réseau de voirie en favorisant la dualité des institutions compétentes en matière d'infrastructure et de flux de circulation.

D'un côté, on trouve le support qui, dès l'origine, relève prioritairement de l'organisme intercommunal. Mais, première

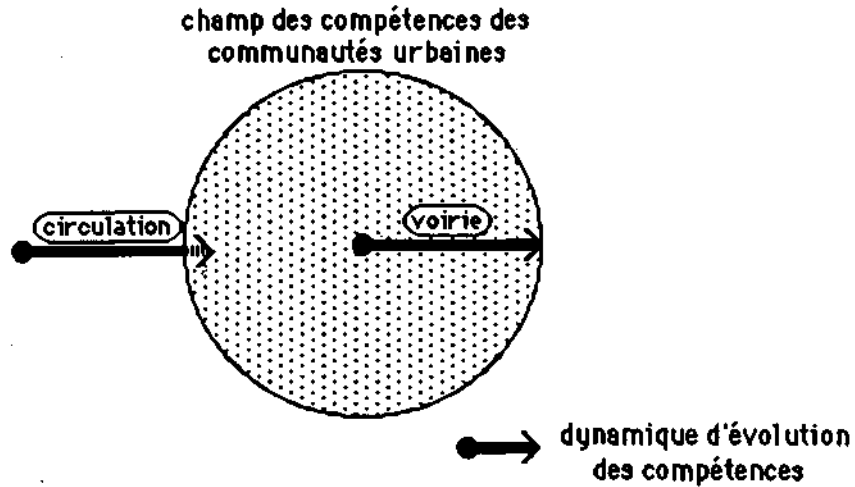
¹ C.BRECHON-MOULENES définit également un troisième niveau qui ne nous intéresse pas ici directement. Il s'agit, pour les services indépendants de l'appartenance au domaine public communautaire, de distinguer ceux qui ont trait à la gestion (compétence communautaire) et ceux qui relèvent de la police (compétence municipale).

² article L. 131-4 du code des communes.

limitation, les communes adoptent souvent une position défensive qui leur permet de préserver leur domaine privé de voirie. Deuxième évolution, la loi n°82-1169 du 31 décembre 1982, a ouvert de nouvelles perspectives en permettant d'exclure des compétences de la communauté urbaine tout ou partie de celles relatives à la voirie, à la signalisation et aux parcs de stationnement lorsque les "équipements ou opérations sont principalement destinés aux habitants d'une commune". Le législateur a donc reconnu l'existence d'un intérêt proprement communal à la voirie.

A l'inverse, le service (l'écoulement des flux), s'il se trouvait écartelé dès l'origine entre les niveaux communaux et intercommunaux relevait prioritairement du domaine municipal en raison de la localisation du pouvoir de police. Aujourd'hui, un glissement s'est opéré qui accroît la responsabilité communautaire; cependant, celle-ci reste subordonnée à la notion mal fixée de "défaut normal d'entretien" c'est à dire, en définitive, à l'ouvrage public et non à une question de gestion globale des trafics.

Ainsi, en regard d'une problématique fondée sur les territoires institutionnels intercommunaux, selon que l'on s'intéresse au support (infrastructure) ou au service (flux), la dynamique de prise en charge des compétences est inverse. D'abord situées au cœur des compétences communautaires (caractère obligatoire), les infrastructures de voirie tendent à s'en éloigner en raison des pressions municipales mais aussi du rôle des autres autorités territoriales; tandis que la gestion des déplacements d'abord exclue des compétences communautaires (et plus largement de toute forme d'intercommunalité) semble devoir y être progressivement intégrée. On peut alors schématiser les dynamiques de prise en charge du réseau de la manière suivante:



Si les rivalités entre territoires communautaires et communaux qui trouvent leur traduction dans l'éclatement des compétences contribuent à nier le réseau, l'idée d'une institution chargée d'une gestion globale des déplacements, assise sur le territoire de l'agglomération ¹ est de plus en plus fréquemment avancée ².

Lors du congrès du GART en 1988, son président insistait sur le cloisonnement des transports et proposait comme remède la recherche de solutions intercommunales ³.

¹ On peut remarquer que certains, comme M.DOUBLET (Ancien président du STP, Président de l'Association Espace souterrain) qui s'intéresse à la région parisienne, continuent à penser que la communauté urbaine constitue un remède à l'éclatement des compétences: "Le problème des déplacements englobe en effet un tryptique aux volets indissociables: transport, circulation, stationnement. Or, comble de l'incohérence, chacun de ces volets relève d'une autorité différente: les transports dépendent du Conseil Régional, la circulation de la préfecture de police, le stationnement comme la voirie de la mairie! ... Le problème des transports ne peut être abordé et réglé sérieusement que s'il est considéré dans une politique d'ensemble au niveau de l'aménagement du territoire. C'est dire combien s'impose la nécessité de créer cette communauté urbaine dont je ne cesse de déplorer depuis des lustres la très nuisible absence", DOUBLET (M), "Circulation: des idées à creuser" Le Monde, mardi 25 oct. 1988.

² sur ce thème, voir: DELMAS (J.L), D'une autorité organisatrice des transports urbains vers une autorité d'agglomération pour l'organisation des déplacements. DEA Transport, ENPC, Universités de Paris I et Paris XII, 1987, 101p.

³ GART: Groupement des Autorités Responsables des Transports. Comme nous l'avons vu dans la deuxième partie, cette association regroupe les élus chargés des transports collectifs, dont la compétence est souvent intercommunale. Les élus responsables de la circulation ne tiennent évidemment pas le même discours.

Chez les techniciens, les réflexions du Comité pour la Prospective des Techniques Routières (CPTR) se font plus précises: "il faudrait, pour chaque grande agglomération confier l'ensemble de la fonction d'exploitation à un organisme unique, ayant autorité sur la gestion du trafic de l'ensemble des circonscriptions administratives (communes, départements, régions) de l'agglomération. Dans la pratique, les collectivités territoriales concernées devraient déléguer la gestion du trafic à un organisme, et les conflits d'intérêts éventuels devraient être réglés par avance sous la forme de dispositions de principe, de priorités reconnues, de consignes préétablies et d'objectifs clairs, qui pourraient même être définis contractuellement entre les diverses collectivités territoriales et l'organisme de gestion du trafic" ¹.

Or, ce qui pose problème, c'est précisément la nature de cet organisme de gestion du trafic. La difficulté à trouver une solution publique intercommunale ouvre alors une alternative privée qui, en permettant d'atténuer les clivages dus aux frontières des territoires administratifs, pourrait devenir cet opérateur collectif qui fait défaut au réseau de voirie ². Selon B.DURAND, qui a quitté la direction du CETUR pour la SCET, "il n'y a ni véritable maître d'ouvrage, ni véritable maître d'œuvre en matière de gestion de la circulation ... La mise en place d'une autorité unique en matière d'organisation et de gestion des déplacements dans une agglomération, même si elle peut paraître souhaitable, se heurte au problème du transfert de compétence qui ne semble pas pouvoir être résolu, du moins à terme prévisible. Une autre voie est peut-être possible. C'est celle du développement de services d'exploitation spécialisés auxquels les différents maîtres d'ouvrages pourraient, par voie contractuelle, confier la mise en œuvre des objectifs de gestion qu'ils auraient définis. Ces services entièrement

¹ VIVET (A), "CPTR: bilan d'une année de réflexion. Note de synthèse, recommandations et propositions d'action". Revue Travaux, décembre 1987 p.56

* pour d'autres réseaux, B.BARRAQUE a récemment rappelé à travers une approche internationale cette fonction du secteur privé qui "voile ... le débat politique derrière de stricts problèmes d'efficacité sectorielle", cf: BARRAQUE (B) "Pour une histoire des services urbains", Economie et Humanisme, n°312, mars/avril 1990, p.6 à 15.

consacrés à la fonction de gestion des déplacements, maîtrisant l'ensemble des aspects d'une politique d'exploitation, et à condition de pouvoir y affecter des moyens suffisants, pourraient sans doute répondre de manière tout à fait nouvelle aux immenses besoins qui se posent dans ce domaine" !. Ces besoins auxquels B.DURAND fait référence pourraient trouver un écho autour des projets de nouvelles technologies de guidage des véhicules ² qui, pour se développer ont besoin d'un opérateur de la voirie-réseau utilisant des installations fixes (capteurs) liées à l'infrastructure, qu'il s'agisse de systèmes de type ALISCOUT où l'"intelligence" est placée essentiellement dans la voirie ou de systèmes de type CARMINAT qui la place surtout dans le véhicule ³.

Ainsi, pour que la matérialité de la voirie urbaine en tant que réseau apparaisse en vue de sa gestion collective, il lui faut une assise territoriale reconnue, celle de l'agglomération, qui lui fait encore défaut en raison des combinaisons territoriales dont elle est l'objet. Si bien qu'aujourd'hui encore, en raison de la marge de manœuvre qui lui est ainsi laissée, l'usager est le seul véritable opérateur de la voirie-réseau, en milieu urbain, ce qui n'est pas sans occasionner des difficultés aux collectivités responsables. C'est ce qui ressortait en définitive d'un colloque déjà ancien sur la voirie en région d'Ile-de-France dont les propos sont pourtant toujours d'actualité. Le rapport sur la voirie communale mentionnait que "le trafic très important et l'insuffisance de la voirie de transit, essentiellement départementale et nationale, sont la cause, aux heures de pointe, de son débordement sur la voirie communale où elle perturbe la circulation de desserte. Les maires et les élus sont

¹ DURAND (B), "Les déplacements urbains", PCM - le Pont, février 1988 p.30/31.

² voir sur ce point les propos de B.DURAND lors de la table ronde du congrès international de l'ATEC sur "les conditions d'émergence des nouvelles technologies d'information à bord des véhicules" (compte rendu dans la Revue Générale des Routes et Aéroports. n°668, nov. 1989, p.18 à 20).

³ voir par exemple:

- GREZAUD (J.P), "Exploitation de la route et du rail" PCM - le Pont, déc. 1988 p.1.

- LAUER (A), PAREY (C), "La route intelligente", Moniteur du 11 Sept. 1987, p.38 à 40.

donc placés dans une situation d'exceptionnelles responsabilités et confrontés à des charges particulièrement lourdes" ¹; même constat de la part du DDE des Hauts de Seine à propos de la voirie départementale: "Ces chemins départementaux qui supportent parfois 40.000 véhicules/jour, sont d'ailleurs, pour beaucoup d'entre eux, de véritables voies rapides. Traditionnellement, la voirie départementale a pour rôle principal la distribution de la circulation à partir des voies nationales et le trafic moyenne distance inter-départements. En région parisienne, cette fonction se trouve dépassée et, particulièrement en sites très urbanisés, l'usager ne fait aucune distinction entre les différents types de voies" ².

Cette absence d'un opérateur collectif de la voirie urbaine-réseau amène à chercher à resituer la voirie par rapport aux processus qui règlent les modes de gestion des réseaux techniques. Autrement dit, on peut se poser la question suivante: qu'est-ce qui fait défaut à la voirie urbaine pour pouvoir être gérée comme un réseau technique urbain?

4.3) Voirie urbaine ... recherche opérateur.

A travers les théories développées notamment dans les "cahiers du Groupe Réseaux" portant sur les opérateurs, on peut distinguer deux grands modèles explicatifs des modes de gestion des réseaux techniques: celui de G.RIBEILL et celui de D.LORRAIN. Si la voirie des villes reste actuellement en marge de ces modèles, plusieurs éléments portant sur l'intervention du secteur privé pourraient, à terme, la rapprocher de l'un ou de l'autre.

Dans une perspective historique, G.RIBEILL a donné une grille de lecture permettant d'aborder de façon transversale le développement de ces réseaux techniques ³. Pour cet auteur, leur

¹ XXX, "La voirie en région d'Ile-de-France", Moniteur du 27 nov. 1978, p.85.

² idem.

³ RIBEILL (G), "Réseaux techniques: le développement à la française" Metropolis n°73/74, 1986, p.83 à 88.

parenté est liée à l'existence de trois facteurs structurels qui fondent une spécificité nationale:

- d'abord, une tradition culturelle politique: celle de l'Etat et de ses relais locaux comme dispensateur du progrès social.

Pour la voirie des villes, cette tradition existe, on peut en trouver la trace notamment à travers l'intégration, réalisée dans une optique normative, de la voirie privée dans le domaine public communal.

- ensuite, une tradition technico-économique: celle de la fonction d'expertise et de contrôle attachée au corps des Ponts et Chaussées.

Là encore, elle apparaît très présente dans le domaine de la voirie qui a constitué historiquement le point de départ de l'activité de ce corps. Il faut rappeler ici l'intervention directe des services de l'Equipeement en tant que prestataires de services pour les collectivités locales (cf: deuxième partie).

- enfin, une tradition politico-administrative: celle de "l'économie mixte avec ses multiples configurations, concessions, régies intéressées, sociétés d'économie mixte" ¹.

Or, en matière de voirie urbaine, cette troisième dimension susceptible d'expliquer l'histoire commune des réseaux fait défaut, précisément parce que prime la notion d'espace public qui postule une liberté d'accès pour une pluralité d'utilisateurs, La consommation collective de la voirie rend alors particulièrement difficile une tarification en mesurant les usages individuels, qui permettrait à une entreprise privée de percevoir des recettes et d'entrer ainsi dans le schéma de l'économie mixte.

Si G.RIBEILL attache dans son modèle historique de développement des réseaux en France une importance particulière au rôle de l'Etat, tant sur le plan technique que politique, D.LORRAIN, en revanche, ne lui accorde dans sa problématique centrée sur l'unité des services urbains, qu'un rôle secondaire, privilégiant un modèle où les collectivités locales et les grandes entreprises privées apparaissent comme les acteurs centraux de la

¹ RIBEILL (G), article cité, 1986, p.84.

production des réseaux techniques urbains ¹. C'est pourquoi, cet auteur s'intéresse aux stratégies des grandes entreprises de services urbains et aux formes de l'articulation entre le public et le privé à travers: la nature de l'autorité organisatrice, le statut de l'exploitant et le type de contrat. Mais il faut bien voir que le modèle de service urbains présenté, où l'Etat joue un rôle d'accompagnateur, est né pour certains réseaux précis, considérés comme des services publics industriels et commerciaux par le droit public: eau, assainissement, ordures ménagères, chauffage urbain. La voirie ne peut être intégrée à ce schéma. Elle relève d'un autre modèle, davantage porteur de tradition étatique. L'un des deux acteurs essentiels fait défaut: l'entreprise exploitante. L'intervention directe des services de l'Etat sur une partie au moins de la voirie urbaine en fait ici un acteur de premier plan.

En regard des travaux effectués sur les traits communs des modes de gestion des réseaux, la voirie apparaît ainsi comme le cas particulier d'un réseau "en quête d'opérateur" ². collectif. Pourtant, plusieurs éléments relevant de niveaux différents semblent se conjuguer aujourd'hui pour faire évoluer cette situation:

- sur un plan technique, on peut noter la création par les chercheurs de l'INRETS et du LET d'un logiciel d'aide à la gestion de la voirie (LASCAR ³) permettant notamment une ventilation des dépenses par type d'utilisateurs. Un tel outil pourrait permettre, en théorie, de réduire le handicap de la difficile tarification d'un bien à usage collectif et d'ouvrir la possibilité d'une privatisation de sa

¹ LORRAIN (D), "Services urbains, l'expérience française: le rôle des grands opérateurs de réseaux urbains" Cahier du Groupe Réseaux n°10, mars 1988, p.4 à 61.

LORRAIN (D), "Public/privé: espaces et gestions" Politiques et Management Public n°3, Sept 1987, p.83 à 102.

LORRAIN (D), "L'industrie des réseaux urbains en France", Revue d'Economie Régionale et Urbaine n°1, 1986, p.95 à 110.

² pour reprendre l'expression de J.M.OFFNER. (cf: "La voirie: un réseau en quête d'opérateur". Intervention au colloque INRETS: Aménagement et sécurité des réseaux routiers locaux. Avignon, 14/15 juin 1990.)

³ LASCAR: Logiciel d'Aide au Suivi des Coûts l'Aménagement des Rues.

gestion ¹. Cette évolution pourrait trouver dans le développement de la monétique un support "susceptible de transformer la voirie en bien divisible, toute automobile étant repérée dans ses divers usages de la voirie (péage électronique à distance)" ². Cependant, comme le rappelle B.FAIVRE D'ARCIER à propos de LASCAR, "on est encore loin d'une tarification de la voirie qui respecterait une certaine vérité des prix en tenant compte des usages, mais faut-il aller jusque là? Car il y a un fossé entre la connaissance de l'évolution des charges et la volonté d'utiliser cette connaissance pour couvrir ces charges" ³.

- sur le plan juridique, la loi n°86-972 du 19 août 1986, à l'intitulé anodin de "quelques dispositions relatives aux collectivités locales" et au contenu fourre-tout, a eu une portée considérable: elle réintroduit en effet le principe du péage urbain ⁴ alors que la loi du 30 juillet 1880 avait interdit tout péage sur les voies publiques. Ce faisant, elle remet en cause le principe de gratuité qui s'attache au domaine public. Certes, les exceptions à la loi de 1880 s'étaient multipliées qui en avaient fait reculer la portée mais elles restaient du domaine de la dérogation: celle des autoroutes d'abord (loi du 18 avril 1955); puis celle de certains ouvrages d'art classés dans la voirie nationale ou départementale (loi du 12 juillet 1979 ⁵).

¹ FAIVRE D'ARCIER (B), "La voirie, un bien collectif pour qui?" Annales de la Recherche Urbaine n°39, 1988, p.107 à 111.

FAIVRE D'ARCIER (B), "Pourquoi représenter graphiquement les réseaux? La relation concepteur/utilisateur dans le cadre de LASCAR" Intervention à la journée du GDR 903: Représentation graphique des réseaux, 27 avril 1989.

² OFFNER (J.M), "Opérateurs de réseaux de transport et déréglementation des services publics" Cahier du Groupe Réseaux n°10, mars 1988, p.54 à 65.

³ FAIVRE D'ARCIER (B), article cité, 1988, p.111.

⁴ cf: LOMBARD (F), "Les perspectives du péage urbain", Moniteur du 6 mars 1987, p.30 à 32.

⁵ Cette loi permettait de faire échec à l'arrêt du Conseil d'Etat du 16 février 1979 qui, en s'appuyant sur les principes de la loi de 1880, jusqu'alors toujours en vigueur, avait prononcé l'annulation de la délibération du Conseil Général de Charente-Maritime relative au péage du pont reliant l'île d'Oléron au continent. Cet arrêt du Conseil d'Etat rendait alors virtuellement caduc le maintien d'un péage sur d'autres ponts comme celui de Tancarville. Sur cette question, voir:

- XXX, "Le péage du pont d'Oléron est illégal", Moniteur du 5 mars 1979, p.89.
- XXX "Péage légal pour ouvrages d'art", Moniteur du 23 juillet 1979, p157.
- DUFAU (J), Le domaine public. Paris, Ed. du Moniteur, 1987, p.385/387.

Aujourd'hui, la légalité du péage urbain a entraîné la multiplication des projets de concession de services publics impliquant directement les municipalités, que ce soit à Paris (LASER), à Marseille (Prado-Carénage), ou à Toulouse.

Derrière cette mesure législative, on comprend tout l'enjeu que peut représenter la maîtrise des flux de véhicules sur l'ensemble du réseau et donc l'intérêt qui s'attache, pour les concessionnaires, aux techniques de guidage des véhicules. Dans ce cadre, les propos de B.DURAND sur la prise en charge de la gestion des déplacements par un opérateur privé (voir supra) prennent tout leur relief ¹.

- sur le plan d'une mise en réseau de la voirie, C.DUCHENE rappelait à propos de la concession de l'autoroute urbaine A14, que: "La liberté tarifaire n'étant pas accordée et de nouvelles contraintes techniques ayant été imposées au concessionnaire, c'est la société d'économie mixte SAPN ², déjà concessionnaire de l'A13 qui est retenue, les bénéfices de l'A13 pouvant couvrir un éventuel déficit de l'A14 ... (Cette dernière) représente un segment de trafic de l'ensemble du système de voiries de l'ouest parisien et sa rentabilité propre est très largement liée à la gestion de l'ensemble des flux de trafic sur ces voiries, qui normalement échappe à la compétence du concessionnaire. Le choix de la SAPN, déjà gestionnaire de l'A13, est révélateur du problème soulevé" ³. On retrouve alors l'une des phases du modèle de G.RIBEILL dans laquelle intervient "la tradition administrative du partage des

¹ on peut noter que dans cette perspective de gestion du trafic, si les néerlandais et les allemands ont choisi pour leur premières expérimentations une solution publique, "les britanniques étudient actuellement une formule de concession d'un service d'information et de guidage routier au secteur privé qui irait depuis le capteur installé dans la chaussée jusqu'à l'appareil se trouvant dans le véhicule". Mais entre ces deux extrêmes, de multiples solutions mixtes: public/privé, plus conformes à la tradition française, sont envisageables (cf: LAUER (A), PAREY (C), "La route intelligente", Moniteur du 11 septembre 1987, p.38 à 40)

² SAPN: Société des Autoroutes Paris Normandie

³ DUCHENE (C), "Financement des ouvrages et services de transport: état des réflexions. Le cas des infrastructures de voirie", Déplacements n°2, 1990, p.17.

marchés en zones géographiques affectées à autant d'exploitants concessionnaires en situation de monopole local" ¹.

Il reste cependant que la prise en charge des fonctions de la voirie urbaine par un opérateur collectif n'est pas encore réalisée ². Même si les contours de cet opérateur semblent progressivement se dessiner ³ à travers le développement de nouveaux outils permettant d'agir sur les comportements des usagers (qu'ils soient comptables, juridiques ou techniques), nous avons vu que la fragmentation des institutions territoriales apparaît toujours comme un obstacle majeur. G.DOBAS en relevait récemment l'importance, puisqu'en répondant aux propositions de B.DURAND sur la création de sociétés d'exploitation de la voirie, il insistait sur la difficulté que représente "pour une parfaite cohérence des trois volets du système d'information: recueil des données, traitement de l'information, diffusion de l'information ... une intégration parfaite des collectivités locales concernées" ⁴.

¹ RIBEILL (G), "Quelques aspects sur la longue durée de l'évolution du profil de l'opérateur de réseau", Cahier du Groupe Réseaux n°10, mars 1988, p.68.

² Comme le rappelait C.ARNAUD (Régie des Transports de Marseille) à propos de l'intégration des systèmes d'information et des fonctions d'exploitation: "la route est longue et difficile pour de véritables résultats concrets qu'on espère pas avant cinq ou six ans", et cela alors que la taille de la commune de Marseille permet de contenir le territoire urbanisé, ce qui exclu par avance les difficultés d'une éventuelle coopération intercommunale. (XXX, "Les conditions d'émergence des nouvelles technologies d'information à bord des véhicules". Table ronde organisée par le congrès international de l'ATEC. Revue Générale des Routes et Aérodrômes ,n°668, nov.1989, p.18 à 20)

³ J.A.WINGHART, Président de la Société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône évoque à ce propos la possibilité de recourir au péage par zone géographique: "l'ensemble d'une région urbaine définie par un périmètre fait dans ce cas l'objet d'une perception au franchissement de ce périmètre, avec ensuite liberté totale de circulation sur tout le réseau rapide urbain pendant une journée". WINGHART (J.A), "L'autoroute, charpente d'une Europe réunifiée", Revue Générale des Routes et Aérodrômes. n°677, sept.1990, p.60 à 69.

⁴ XXX, "Les conditions d'émergence des nouvelles technologies d'information à bord des véhicules". Table ronde organisée par le congrès international de l'ATEC. Revue Générale des Routes et Aérodrômes. n°668, nov.1989, p.18 à 20.

Au terme de cette exploration des caractéristiques qui guident la gestion de la voirie urbaine, il apparaît que celle-ci entre bien dans la catégorie du patrimonial telle que l'a définie Y.BAREL. Deux facteurs concourent à inscrire la voirie dans cette forme de gestion: d'une part, la prégnance de la notion d'espace public et de sa version juridique, le domaine public, qui s'y rattache; d'autre part, l'absence d'un opérateur de réseau à l'échelle urbaine.

La mise en évidence de ces principes peut nous permettre ici d'affiner notre hypothèse centrale selon laquelle ils s'opposent à ceux qui président à la gestion des transports collectifs. Ainsi, aux trois éléments déterminants que nous avons pu dégager pour la voirie: gestion patrimoniale / prégnance de la notion d'espace public / absence d'opérateur collectif, ne faut-il pas opposer une "gestion de capital" qui s'articule autour de la notion de service public en réseau organisé par un opérateur "gestionnaire du collectif"? Et quelles relations entre réseau et espace urbain ce mode de gestion permet-il?

II) L'influence d'une "gestion de capital" des transports collectifs urbains sur leur territorialisation.

Au modèle de la transmission patrimoniale qui suppose permanence et pérennité des biens, Y.BAREL oppose, à l'échelle des sociétés locales, celui de la gestion de capital qui repose sur la prise en compte d'un nombre limité "d'opportunités" prélevées dans un stock en vue d'obtenir un rendement maximal ou optimal ¹.

Dans le cadre d'une approche socio-économique, D.LORRAIN a lui aussi insisté sur cette opposition en distinguant deux ordres: "L'un se situe dans le pôle du territoire, dans la gestion patrimoniale, soit la partie la plus rigide d'une société. Cela sous-tend ancrage et immobilisme" ²; il correspond aux formes d'intervention directe des collectivités locales qui incluent la gestion de la voirie. "L'autre opère dans la logique du capital qui représente l'aspect souple, flexible d'une société. Le territoire n'est pas inexistant dans cet ordre mais il n'est qu'un moyen et non une fin et les sociétés sont dans une logique de l'expansion" ³.

Nous chercherons d'abord à situer les transports collectifs urbains dans le cadre de cette logique de capital à partir d'une démarche géographique. Si l'on considère que l'espace urbanisé représente une forme de matérialisation du stock d'opportunités économiques dont parle Y.BAREL, les modifications des tracés d'un réseau dans le temps constituent des choix susceptibles de situer les transports collectifs urbains dans une perspective de gestion de capital.

Pour le montrer, nous suivrons la géographie d'un réseau, considéré à différentes étapes clés de son évolution, à travers trois critères: sa dynamique globale, sa structure et son rapport à l'urbanisation. Les modifications physiques enregistrées pouvant apparaître alors comme l'expression de contraintes, moins techniques que politico-

¹ BAREL (Y), "Code, modernité, territoire", Annales de la recherche urbaine n°10/11, 1981, p.3 à 21.

² LORRAIN (D), "Le grand fossé? (Le débat public/privé et les services urbains)", Politiques et Management Public, vol 5, n°3, Sept. 1987, p.83 à 102.

³ LORRAIN (D), article cité, 1987, p.94.

économiques ¹, mettant en avant les dimensions locales d'un système de transport.

Mais par delà le résultat, il convient de s'intéresser aux mécanismes qui peuvent régler ce modèle de gestion de capital dans le cadre des transports collectifs urbains. C'est pourquoi nous opposerons à la notion d'espace ou domaine public qui sert de référence à l'évolution de la voirie urbaine, celle d'un "service public de nécessité" pour les transport collectifs. Cette propriété est matérialisée depuis plusieurs années par la perte du caractère "industriel et commercial" du service de transports publics. Pour reprendre les catégories de l'analyse économique, l'implication financière des collectivités locales a entraîné le glissement d'un "service marchand" vers un "service tutélaire" où les effets d'exclusions sont limités par une tarification inférieure au coût de production du service (voir graphiques p.327).

Cette évolution du statut juridique et économique, traduction de la place des transports publics dans la société, nous semble condamner le réseau à une vulnérabilité territoriale qui l'oppose à la pérennité de la voirie. Pour mettre en évidence cette fragilité, nous développerons deux thèmes:

- d'une part, une interrogation sur le caractère de "nécessité" du service à partir de trois questions:

- a) Quels arguments étaient mobilisés dans les années 70 pour justifier l'intervention des pouvoirs publics en matière de T.C?
- b) Les résultats obtenus en 15 ans sont-ils compatibles avec les objectifs initiaux affichés?
- c) En regard du caractère "tutélaire" du service, quels scénarii d'évolution peuvent aujourd'hui être projetés et quels effets spatiaux en attendre?

- d'autre part, une réflexion sur les pratiques de l'opérateur. Contrairement à la voirie, la définition du réseau comprenant l'acheminement des flux, relève pour les transports collectifs d'une

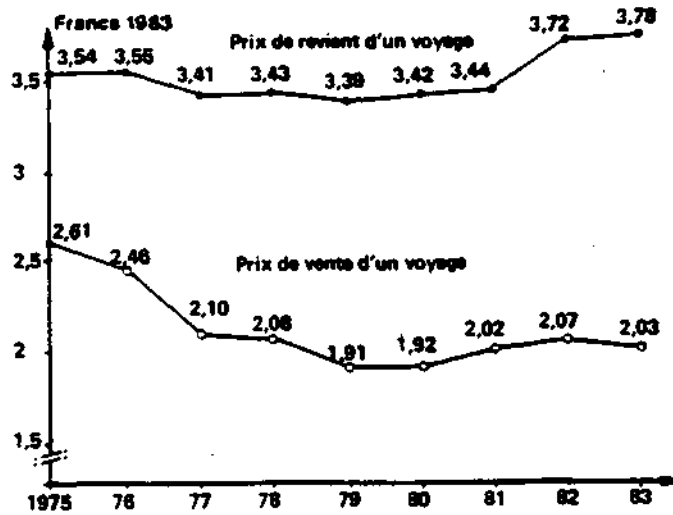
¹ sur ce point, voir DUPUY (G), "Les réseaux techniques sont-ils des réseaux territoriaux", l'espace géographique n°3, 1987, p.175/184.

LES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS : UN SERVICE TUTELAIRE

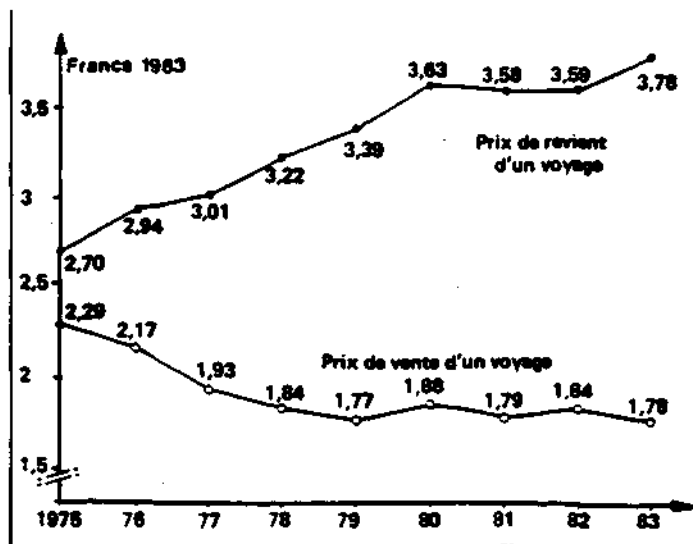
L'insuffisance des recettes commerciales.

Prix de revient et de vente d'un voyage (valeurs médianes) entre 1975 et 1983:

a) dans les agglomérations de plus de 250.000 habitants:



b) dans les agglomérations de 100.000 à 250.000 habitants:



entité unique qui combine une autorité politique (appelée autorité organisatrice) et un exploitant (entreprise privée, société d'économie mixte ou régie) en situation de monopole à l'échelle du périmètre des transports urbains. Mais s'il existe bien dans ce cas un opérateur "gestionnaire du collectif", la fragilité territoriale des réseaux de transports publics ne doit-elle pas être reliée au fait qu'il organise la gestion d'un réseau compris comme un ensemble de lignes sur un territoire déterminé, sans utiliser ni favoriser pour l'usager, toutes les souplesses inhérentes à l'idée de réseau compris comme principe organisationnel?

1) La "gestion de capital" comme mode d'intervention sur les transports collectifs urbains.

Gérer avec une cohérence de "capital" consiste non pas à préserver l'existant, mais à opérer des choix. Les modifications de la configuration d'un réseau de transports collectifs considéré sur le long terme peuvent apparaître alors comme la traduction spatiale de ces choix dont nous chercherons à mettre en évidence les déterminants à travers l'exemple du réseau de Tours.

Pour apprécier les choix réalisés, nous travaillerons à partir de plans du réseau pris à des dates charnières de son évolution:

- 1911, extension maximale les lignes de tramway
- 1930, premier mouvement de contraction du réseau
- 1948, réorganisation du réseau après les destructions de la guerre
- 1971, une année après le Colloque de Tours qui marquait le "renouveau" des transports publics
- 1987, le réseau actuel, produit d'une phase de restructuration / extension.

Le réseau de Tours peut être qualifié à la fois par sa neutralité face aux grandes tendances qui ont affecté les transports collectifs urbains en France, et par des spécificités institutionnelles locales qui se développeront à partir des années 70 en fonction du contexte politique tourangeau. Cette spécificité locale qui se marque

aujourd'hui dans la dualité des autorités organisatrices chargées des transports urbains dans l'agglomération apparaît particulièrement intéressante dans le cadre d'une approche des problèmes liés aux territoires intercommunaux.

Ce travail est essentiellement basé sur:

- a) Le dépouillement d'archives de la ville de Tours comprenant notamment les études de transports des années 70 et les rapports d'activités de la société exploitante du réseau.
- b) Des entretiens avec le Secrétaire Général Adjoint chargé des transports à Tours, avec le responsable de la cellule transport de la DDE et avec le Directeur de l'atelier d'urbanisme.
- c) Des documents du laboratoire régional de l'INSEE d'Orléans, et notamment la revue "Indicateurs de l'Economie de Centre". Pour la période 1911/50, l'ouvrage de J.ROBERT "l'histoire des transports dans les villes de France" constitue une référence importante.

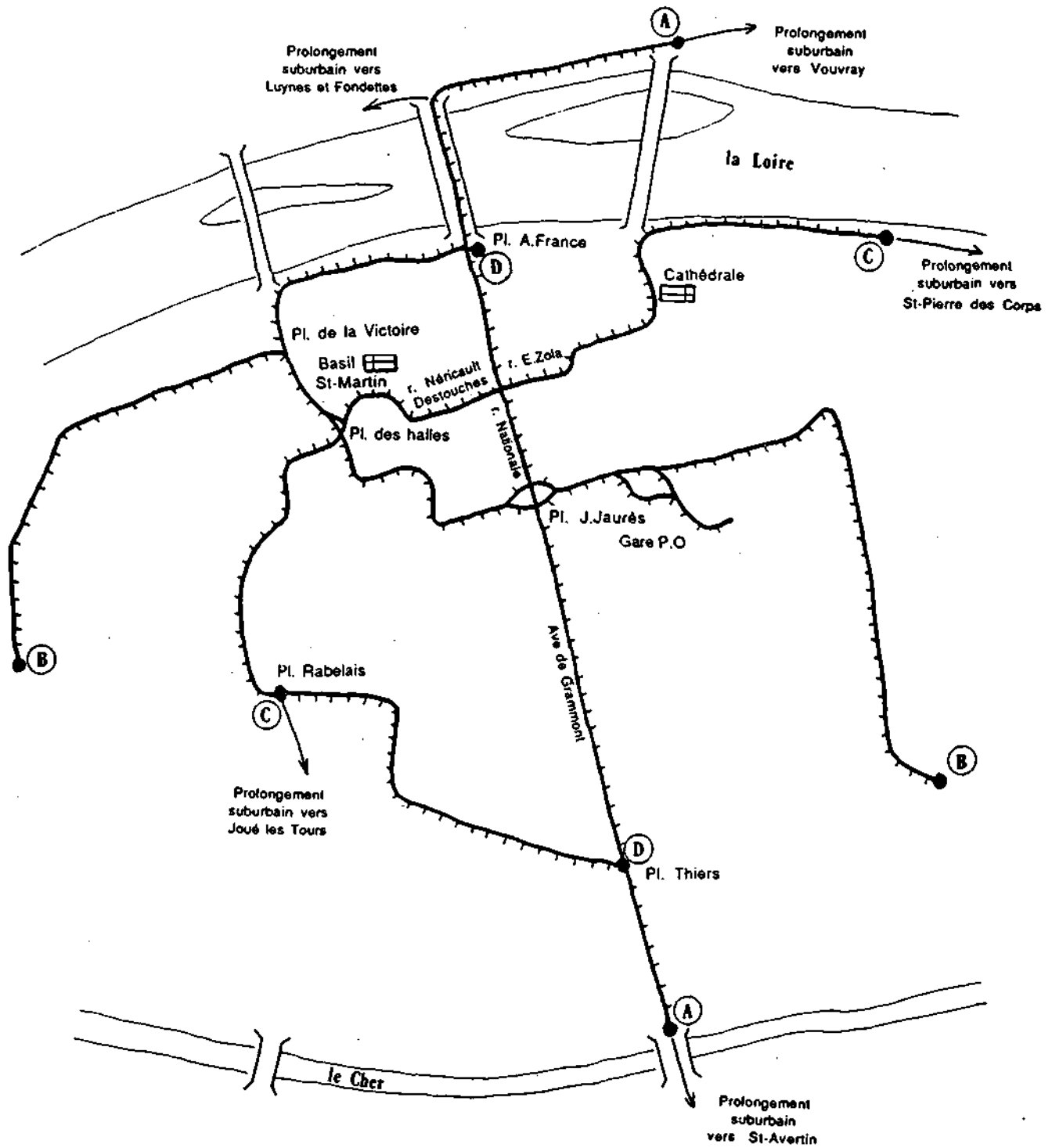
1.1) La représentation du réseau de Tours en 1911. date d'extension maximum des lignes de tramways.

En 1911, le réseau est composé de quatre lignes urbaines parcourues par des véhicules à traction électrique (voir carte p.330). Certaines se prolongent en milieu suburbain comme la ligne A en direction de Fondettes, Luynes et Vouvray au nord ainsi que de St-Avertin au sud; la ligne C vers Joué les Tours. Le tracé général du réseau figure un ensemble non centralisé, toutes les lignes ayant deux à deux un point d'intersection, voire un parcours commun:

- lignes A et B: intersection au niveau de la place J.JAURES.
- lignes A et C: intersection au niveau du carrefour formé par les rues Nationale et E.ZOLA.
- lignes A et D: intersections aux deux terminus de la ligne D, au niveau des places A.FRANCE et THIERS ¹.
- lignes B et C: intersection au niveau de la Place des Halles.

¹ Pour faciliter le repérage, nous avons repris les noms de places actuels. En 1911, la place THIERS était dénommée Pl.de la Liberté; celle de la Victoire, Pl. de la République. Les autres n'ont pas changé de dénomination.

LE RESEAU DE TRANSPORTS COLLECTIFS DE TOURS EN 1911



Légende:

— Ligne de tramway

Echelle: 0 — 500m

- lignes B et D: Parcours commun entre la place de la Victoire et la place des Halles.

- lignes C et D: parcours commun entre la place des Halles et la place RABELAIS.

On peut remarquer que la ligne A emprunte sur la majeure partie de son tracé le grand axe nord/sud (rue Nationale/Ave de Grammont) qui correspond à la large percée routière réalisée par les ingénieurs des Ponts et Chaussées à la fin du XVIIIème siècle. La ligne C, quant à elle, dessert entre autres les deux pôles urbains est/ouest qui ont servi d'ancrage à la ville au Moyen-âge: le noyau centré sur la cathédrale et celui centré sur la basilique St-Martin et les Halles. Entre ces pôles, deux axes de voirie commerçants ont tissé des liens (rue de la Scellerie/rue des Halles; rue du Commerce/rue Colbert); le tramway en suit l'orientation en empruntant toutefois un troisième axe, légèrement plus au sud (rue E.ZOLA/rue NERICAULT DESTOUCHES), pour ne pas perturber la circulation des piétons et des autres véhicules.

Sur le plan technologique, l'année 1911 clôt un cycle d'unification du réseau urbain par adoption de la traction électrique sur l'ensemble des lignes (remplaçant sur certains axes la traction à vapeur).

Sur le plan institutionnel, la position de la compagnie concessionnaire apparaît dominante comme tend à le prouver le fait qu'elle n'ait pas attendu, en 1900, la promulgation du décret autorisant la rétrocession du réseau pour engager des travaux portant d'une part sur l'installation de la traction électrique sur certaines lignes et d'autre part, sur l'adoption d'un écartement homogène des voies (voies métriques remplaçant sur certains axes les voies normales).

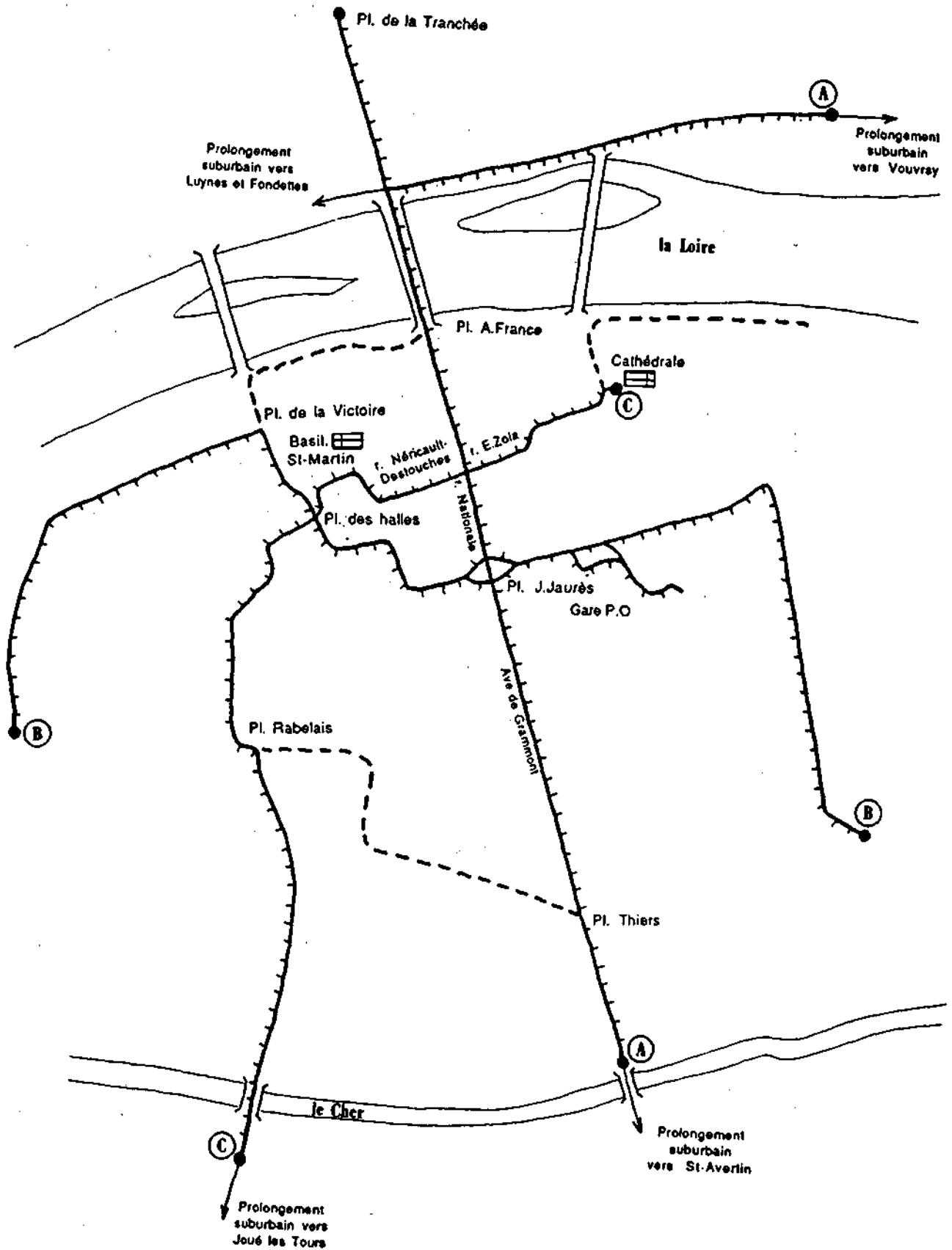
1.2) Le réseau de Tours en 1930. les premiers mouvements de contraction.

La comparaison de la morphologie du réseau en 1911 et en 1930, alors que le mode de traction reste inchangé, est intéressante dans la mesure où elle permet de saisir des transformations importantes de la géographie des transports collectifs urbains. La mobilisation du personnel ainsi que le manque de courant électrique durant la première guerre mondiale avaient amené le concessionnaire à effectuer des modifications spatiales qui n'ont pas été remises en cause après 1918.

Sur le plan géographique, le réseau en 1930 (voir carte p.333) se caractérise à la fois par une réduction des lignes et par une certaine rationalisation. Ainsi, la liaison entre la cathédrale et St-Pierre-des-Corps auparavant assurée par la ligne C est désormais supprimée; les deux autres relations qui ont disparu n'affectent pas la connexité du réseau mais en diminuent la connectivité c'est à dire les possibilités de liaisons alternatives. Il s'agit des tronçons allant de la place A.FRANCE à la place de la Victoire (ex ligne D) et de celui reliant la place RABELAIS à la place THIERS (ex ligne C). La rationalisation du réseau s'effectue par la fusion/restructuration des lignes C et D qui entraîne la suppression des itinéraires communs aux deux lignes. On peut noter également une extension du réseau urbain en direction de Joué les Tours grâce au prolongement de la ligne C.

Cette évolution du réseau traduit bien la réalisation de choix faits par le concessionnaire en vue d'une plus grande efficacité économique du réseau, plaçant celui-ci directement dans une logique de capital. Les liaisons supprimées ne sont plus effectuées, ni par le mode transport collectif dominant, ni même par un mode alternatif; ainsi, dans le stock d'opportunités économiques offertes par la desserte du milieu urbain, seules sont prélevées celles qui sont financièrement les plus intéressantes, ce qui conduit dans le cadre du monopole urbain de l'entreprise, à concentrer l'exploitation sur les segments les plus rentables. Cependant, on

LE RESEAU DE TRANSPORTS COLLECTIFS DE TOURS EN 1930

Légende:

— — — Ligne de tramway

- - - Ligne abandonnée entre 1911 et 1930

Echelle: 0 500m

peut remarquer que dans sa configuration générale, le réseau reste non centralisé; les trois lignes ayant deux à deux un seul point d'intersection. De plus, les deux axes traditionnels nord/sud (percée du XVIIIème) et est/ouest (ville médiévale) continuent d'être desservis.

1.3) 1948. la réorganisation des transports collectifs tourangeaux après la guerre.

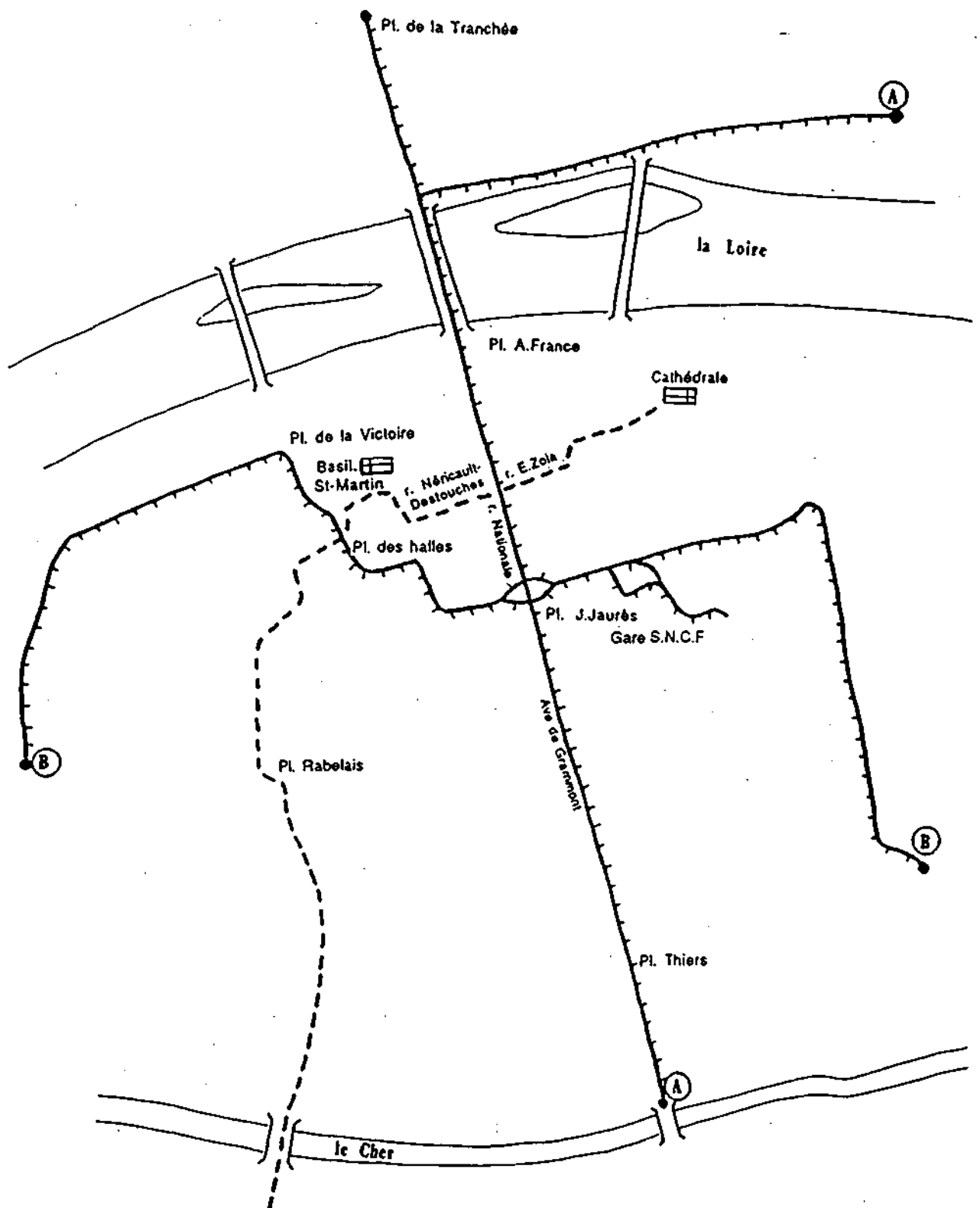
Les bombardements de 1944 ont causé des dommages considérables. En ce qui concerne les moyens de production de l'entreprise de transport, le 20 mai, le dépôt avec l'essentiel du matériel roulant est anéanti. Le 22 août, le pont sur la Loire est détruit. Le réseau, progressivement remis en service à partir de l'automne 1944, comprend alors les sections isolées de la rive droite et sur la rive gauche, la ligne A amputée du tronçon situé au nord de la Loire et la ligne B. En 1947, la reconstruction du pont entraîne le rétablissement de la liaison antérieure.

Les transformations géographiques du réseau s'expriment à travers la suppression de la ligne C (voir carte p.335). Ainsi, la liaison entre la cathédrale et la place des Halles n'est plus assurée, ce qui signifie que tous les vieux quartiers de la ville apparaissent délaissés par les transports en commun. Par rapport à certains lieux forts de l'histoire de la ville comme la cathédrale, le théâtre, les deux axes commerçants traditionnels orientés est-ouest, le réseau apparaît frappé d'amnésie.

Différents éléments semblent conjuguer leurs effets pour expliquer la nouvelle configuration du réseau.

Sur le plan spatial, les quartiers du bord de Loire ont été largement détruits; or, la ligne supprimée en assurait la desserte sur une grande partie de son trajet. Sa remise en oeuvre peut donc apparaître moins urgente que celle des autres lignes dans un contexte où l'entreprise de transport, privée d'une partie importante de ses moyens de production, doit opérer des choix dans les dessertes à effectuer. Cependant, on ne peut tenir ces éléments

LE RESEAU DE TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS
DE TOURS EN 1948



Légende:

— Ligne de tramway

- - - Ligne de tramway abandonnée entre 1930 et 1948

Echelle: 0 ————— 500 m

géographiques et économiques pour décisifs car, dans ce cas, comment expliquer que l'axe nord-sud, entre la place J.JAURES et la Loire soit rapidement réinvesti par les tramways alors que les destructions de bâtiments y ont été aussi importantes?

En fait, l'argument "circulatoire" doit être ajouté aux précédents pour comprendre l'évolution du réseau: en effet, on peut remarquer que les lignes A et B qui se sont maintenues empruntent des voiries aux caractéristiques géométriques relativement larges *; ce n'était pas le cas de la ligne C qui, de la cathédrale à la place Rabelais parcourait des voies étroites. La gêne qui en résultait pour la circulation des autres véhicules a amené les pouvoirs publics à ne pas souhaiter le redémarrage de cette ligne. Cette modification spatiale apparaît ainsi capitale car si, jusque là, l'inscription des transports collectifs dans la ville en révélait la structure, en permettait la lisibilité globale, il semble que désormais cette fonction tende à s'estomper. On ne les accepte plus que là où leur présence n'est pas gênante pour cet usager de plus en plus envahissant qu'est l'automobiliste ².

Enfin, le dernier argument en faveur de la suppression de la ligne C est politique. L'Hôtel de ville localisé avant la guerre en bordure de Loire a été détruit. La mairie occupe désormais des locaux situés place J.JAURES. Or, la configuration du réseau "allégé" reflète bien, sur le plan symbolique, l'affirmation du pouvoir municipal puisque les deux lignes qui subsistent se croisent précisément au niveau de cette place; par rapport à la localisation du pouvoir politique, la ligne C ne jouait aucun rôle.

Ces choix géographiques, reflets d'une "gestion de capital", figurent au niveau local l'évolution d'un système territorial au sein duquel se mêlent des éléments spatiaux (destructions),

¹ Seule exception: les 900 mètres de la ligne B situés entre la place de la Victoire et le boulevard Heurteloup.

² Jusqu'avant la guerre, la production d'automobile n'a pas cessé d'augmenter rapidement: "La France fabrique 55.000 voitures en 1921, 110.000 en 1923, 250.000 en 1929, ce qui la place au deuxième rang mondial après les Etats-Unis". SORLIN (Pierre), La société française t2. 1914/1968. Paris, Arthaud, 1971, p.104; après guerre, la reprise sera rapide puisqu'en 1952, 500.000 automobiles seront produites.

économiques (réduction des moyens de production du transporteur), techno-politiques (choix modaux pour la circulation urbaine) et politiques (affirmation de la localisation du pouvoir municipal). Autant d'éléments qui interagissent avec ceux relevant d'un niveau global d'évolution des réseaux, marqué par le développement de l'industrie automobile et l'agressivité des constructeurs envers un "système tramway" apathique (absence de standardisation, réglementation archaïque, manque de capitaux pour moderniser le matériel, accumulation des déficits d'exploitation) ¹.

1.4) 1971. le réseau au lendemain du colloque de Tours.

Si 1930 et 1948 marquaient des phases de contraction du réseau, au contraire, en 1971, celui-ci s'est étoffé. Cinq lignes de transports publics urbains circulaient en 1960; on en compte dix en 1971 (voir carte p.338). De plus, les modes de transports collectifs ont changé: les tramways ont disparu en 1949, ils ont été remplacés par des trolleybus qui ont eux-mêmes cédé la place à des autobus entre 1964 et 1968. Quant à l'évolution du tracé du réseau, elle peut être expliquée à la fois par les rapports juridiques et financiers (qui expriment les rapports de forces locaux) et par l'évolution spatiale de la ville.

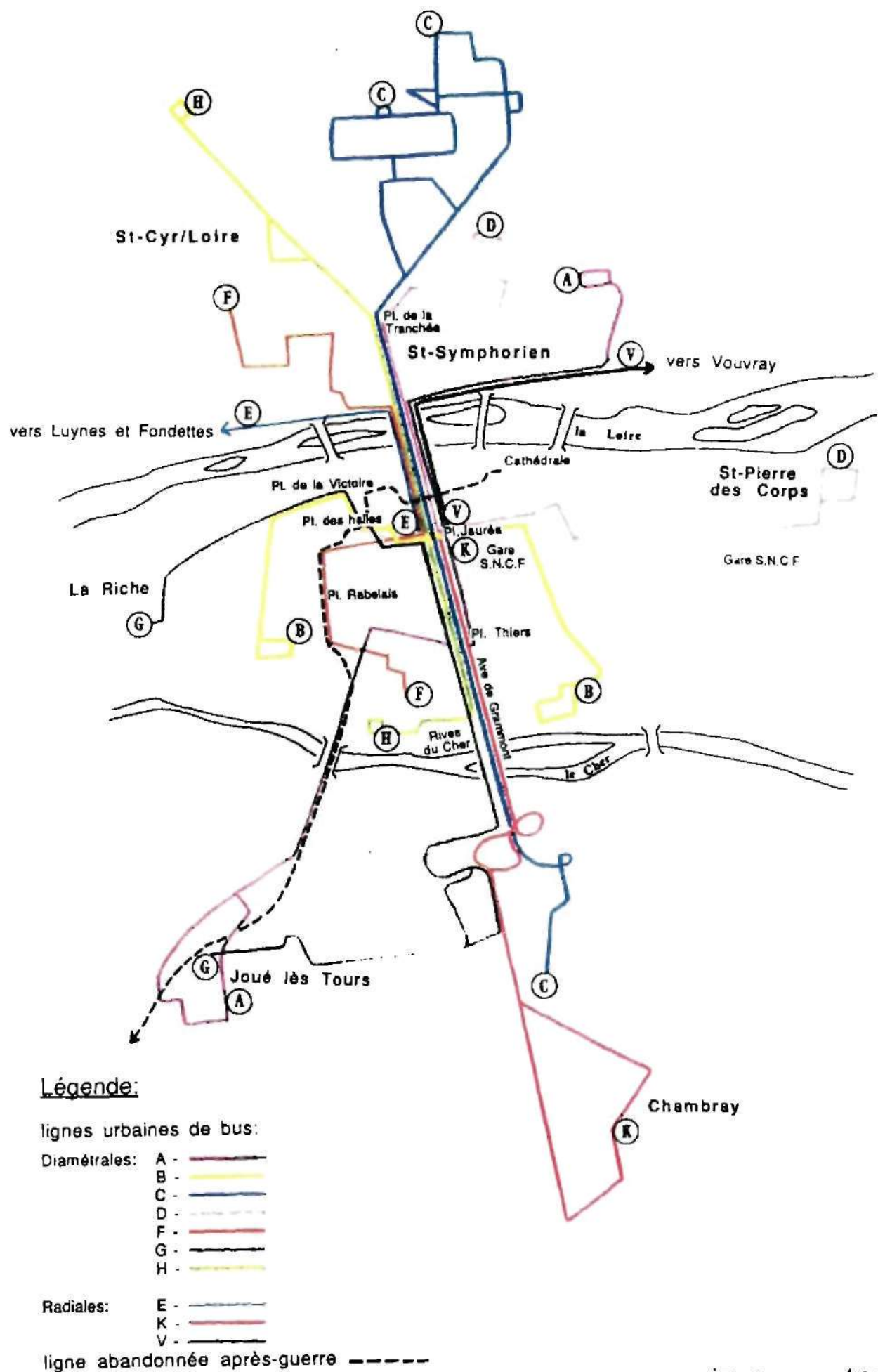
Sur le plan institutionnel et financier, 1971 correspond à la fin d'une période: celle du contrat d'affermage (1948/72) qui liait le syndicat mixte des Transports de la Région Tourangelle (réunissant la ville de Tours et le département) à la Compagnie des Transports de Tours (filiale de Transexel). Durant cette phase, les liens financiers entre le concessionnaire et le concédant ont favorisé l'extension du réseau. L'entreprise, déchargée d'une partie importante des investissements, rendait un service sur lequel elle

¹ sur ce point, on peut se reporter à deux articles récents:

- LARROQUE (D), "Apogée, déclin et relance des tramways en France". Culture technique n°19, mars 1989, p.54 à 60.

- OFFNER (J.M), "La disparition des tramways en France". Revue Chemin de Fer. N°388, jan/fev. 1988, p.6 à 10.

LE RESEAU DE TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS DE TOURS EN 1971



se rémunérerait. Encore faut-il ajouter que l'esprit du contrat d'affermage ¹ était altéré par la participation de la collectivité aux déficits d'exploitation (prise en charge des réductions tarifaires). Dans le cadre de cette "protection", l'entreprise de transport pouvait répondre aux demandes d'extension et de création de lignes souhaitées par le syndicat. Ainsi, et contrairement à la voirie, il existe bien un opérateur du réseau de transports publics urbains. Mais sa consistance varie à travers le temps. Si initialement la société exploitante jouait quasiment seule ce rôle dans le cadre d'une concession aux "risques et périls", les déficits d'exploitation ont amené la collectivité à participer financièrement à la réalisation du service et en contrepartie à avoir des exigences en terme de desserte. Pour l'entreprise, c'est en fait le début d'un nouvel "âge d'or" pour reprendre l'expression de G.RIBEILL; celui-ci se définissant à la fois par la consolidation des positions économiques au cœur de la zone de convention, par une expansion géographique du réseau, le tout sur fond de contrôle administratif faible ².

La croissance urbaine ³ des années 60 a guidé l'extension spatiale du réseau. Le développement de la ville a eu lieu sur la commune de Tours où la municipalité a entrepris, grâce à des Sociétés d'Economie Mixte ⁴ qu'elle a suscitées, de vastes opérations d'aménagements: au sud, les premières tranches des Rives du Cher; au nord, les quartiers de St-Symphorien, de l'Europe et des Douets ⁵. Mais, durant cette période, c'est dans les banlieues anciennes de

¹ "L'affermage constitue la concession de service public au sens strict ... la collectivité remet à une entreprise extérieure un équipement et la charge de l'exploiter à ses risques et périls". J.F.AUBY, les services publics locaux. Paris, PUF 1982 p.40.

² RIBEILL (G), "Réseaux techniques: le développement à la française". Metropolis. n°73/74, 1986, p.83 à 88.

³ Entre 1962 et 1968, l'agglomération tourangelle avait un taux de croissance de population de 3,4% par an, ce qui la classait en tête des villes françaises de taille comparable avec Caen.

⁴ SEMIVIT (Société d'Economie Mixte de la Ville de Tours) constituée en 1959
SEMAVIT (Société d'Economie Mixte d'Aménagement de la Ville de Tours) créée en 1961

Société tourangelle d'H.L.M fondée en 1966.

⁵ Deux obstacles gênaient l'extension de la ville dans son cadre communal: l'exiguïté du territoire administratif et l'importance des terrains inondables

Joué-les-Tours, St-Pierre-des-Corps, St-Cyr et dans la commune de Chambray que la croissance des emplois a été la plus vive; il en va de même en ce qui concerne les logements, mais il faut alors rajouter à ce groupe les communes de St-Avertin, Ballan-Miré, La Ville-aux-Dames, La Membrolle/Choisille et Notre-Dame-d'Oé¹. Pourtant, si le réseau de transports collectifs s'est développé, il est resté en retrait par rapport à la croissance urbaine. Des liaisons avec les banlieues anciennes de La Riche, Joué, St-Cyr, et St-Pierre ont bien été renforcées, relancées ou créées, mais la commune de St-Avertin qui faisait partie de l'agglomération INSEE dès 1962 n'est toujours pas desservie en 1971. Quant à la ligne de Chambray créée en 1969, il ne s'agit que d'une desserte très épisodique de la zone industrielle. De même, des communes plus petites, mais qui connaissent à cette période un fort accroissement de population comme La-Ville-aux-Dames ou La Membrolle/ Choisille ne sont pas reliées au reste de l'agglomération par les transports publics. Ces derniers ne jouent donc plus aucun rôle face à l'orientation de la croissance urbaine.

Par rapport aux tracés des lignes existantes en 1948, on remarque que la ligne B n'a pratiquement pas changé; elle a tout au plus été étendue de quelques stations à chacune de ses extrémités. La ligne A, en revanche, a connu une évolution majeure: elle dessert désormais, à partir de la place THIERS, la commune de Joué-les-Tours, reprenant ainsi une partie de la fonction de l'ex-ligne C de tramways. En remplacement, la grande liaison nord/sud traversant Tours est désormais effectuée par la ligne de bus C qui se prolonge dans les nouveaux quartiers d'habitats collectifs au nord et rejoint

en bordure du Cher. Les fusions de communes entre Tours, Ste-Radegonde et St-Symphorien, survenues en 1964, ont permis d'accroître le territoire municipal et de réaliser les opérations d'aménagements situées au nord de la Loire. Le détournement et l'endiguement du Cher mis en oeuvre à partir de 1968 a ouvert 365 ha de terrains à l'urbanisation. Ces choix et ces opportunités ont permis à J.ROYER, maire de Tours, de capter une part importante du développement de l'agglomération sans être obligé de recourir à une coopération intercommunale qu'il ne prise guère.

¹ voir notamment: BLOUIN (M), ROYER (J.F), "Agglomération de Tours: où sont les emplois? ... où sont les logements?" Indicateur de l'Economie du Centre n°2, 1978 p.11 à 23.

les bâtiments de l'université au sud. Cette nouvelle étape montre donc encore une fois la souplesse d'un réseau qui ne cesse de se transformer.

Mais surtout, face au tracé du réseau antérieur à 1948, celui de 1971 traduit le renforcement de deux grandes tendances qui s'étaient déjà esquissées après-guerre mais qui constituent des choix fondamentaux en rupture avec les tracés plus anciens, et qui sont susceptibles de placer les transports collectifs dans le champ d'une gestion de capital: la centralisation du réseau et l'abandon de la desserte des vieux quartiers (voir carte p.338).

La centralisation du réseau apparaît plus nettement avec l'augmentation du nombre de lignes. Toutes se coupent en un seul point: la place J.JAURES. Aucun autre noeud important ne se détache. La place des Halles, pôle fort du réseau jusque dans les années 30 n'est plus qu'un simple point parmi d'autres. Cette centralisation tend à affecter les propriétés réseautiques, et en particulier la connectivité des transports collectifs. De ce point de vue, le cas de la liaison Tours/Joué est révélateur ¹. Il existait jusqu'avant guerre une ligne directe de tramways reliant Joué à la place des Halles de Tours en passant par la place Rabelais. La carte du réseau en 1971 montre que malgré les créations de lignes, cette liaison n'a pas été rétablie, exprimant ainsi la recherche d'une cohérence du réseau plus économique que territoriale. Pourtant, entre les deux communes circulent deux lignes de bus, mais, au lieu d'emprunter des parcours totalement distincts ou connectés en un seul point, de manière à multiplier les possibilités de liaisons, elles se doublent sur une partie de leur tracé. Si les Halles sont désormais accessibles en partant de Joué, c'est au prix d'un allongement important du trajet lié au passage par le point central de la place J.JAURES.

¹ L'intérêt de cet exemple tient d'une part à l'importance des flux journaliers (tous modes) entre les deux communes et d'autre part à leur forte augmentation au cours des années 60 et 70. Les échanges quotidiens sont ainsi passés de 1800 en 1962 à 3500 en 1968 et à 5600 en 1975. Ils ont donc à peu près doublé entre chaque recensement de population.

Le second élément caractéristique de ces choix de tracés repérables sur la longue durée tient à l'abandon de la desserte des quartiers anciens de Tours entre la cathédrale et les halles. Les tramways les avaient quittés dès l'après-guerre. On aurait pu penser qu'il s'agissait alors d'un délaissement conjoncturel dû aux difficultés de réaménagement du réseau dans une époque encore troublée; en fait, il apparaît à terme qu'il s'agissait bien d'un mouvement structurel puisque malgré les restructurations / extensions qui s'expriment à travers le plan du réseau de 1971, les autobus n'ont pas remplacé les tramways le long de l'ancien axe est-ouest. A cette époque, une active politique de rénovation et de restauration de ces quartiers battait son plein * en vue de leur revitalisation; force est de constater que les transports collectifs n'y étaient pas associés, ce qui tend à renforcer l'idée de leur déconnexion vis-à-vis des politiques urbaines.

Cette évolution du réseau traduit ainsi l'affirmation des "choix d'opportunités" décrits pour 1948. Par sa centralisation, il marque le poids du pouvoir municipal de Tours (même si le département reste un partenaire important ²). Tandis que le développement du réseau, parallèlement à son décalage relatif en regard de l'évolution urbaine, montre les ambiguïtés d'une politique qui oscille entre la volonté de fournir un service de transports publics de qualité et celle de ne pas trop entraver une circulation automobile croissante.

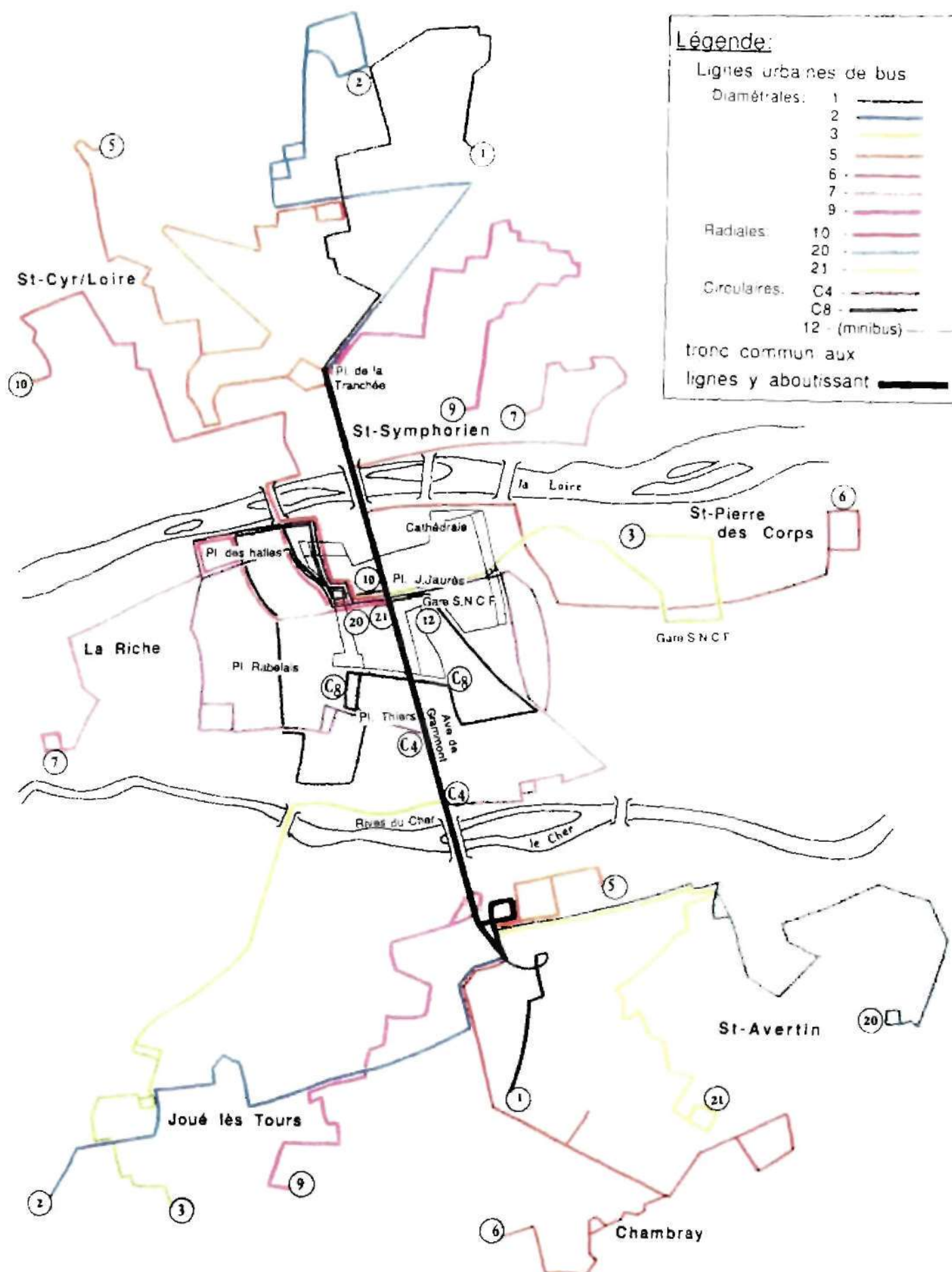
1.5) 1987. Le réseau actuel de Tours après la phase de croissance des années 70 et 80.

Par rapport à 1971, le tracé du réseau de 1987 (voir carte p.343) présente des différences importantes. Il faut noter d'abord son extension considérable. Deux indicateurs peuvent aisément en rendre compte: le nombre de lignes qui, entre ces deux dates passe

¹ les travaux se sont échelonnés entre 1960 et 1981.

² dans le cadre du syndicat mixte, le département participe pour 1/3 au financement des investissements et du déficit d'exploitation du réseau et la ville de Tours pour 2/3.

LE RESEAU DE TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS DE TOURS EN 1987



de 10 à 22 et la longueur totale du réseau qui a presque doublé entre 1975 et 1986, passant de 125 à 238 kilomètres. Derrière cette évolution, deux phénomènes différents doivent être lus: d'une part, la densification du réseau urbain existant; d'autre part, la mise en place d'un réseau suburbain qui constitue une forme de rattrapage par rapport aux tendances de la croissance urbaine ¹.

Replacée dans un contexte national, cette évolution n'a rien d'exceptionnel, elle paraît tout-à-fait conforme à l'évolution globale des transports collectifs dans les réseaux de province ². Au niveau local, elle reflète essentiellement une transformation des rapports institutionnels et financiers. La volonté du maire de Tours de développer les transports collectifs tout en gardant la maîtrise du réseau sur sa commune a conduit à la mise en place d'un montage institutionnel unique en France qui a pris corps entre 1973 et 1975. La dissolution du Syndicat Mixte des Transports de la Région Tourangelle a constitué la première étape de ce dispositif. Elle résultait d'une divergence de vue entre le conseil général pour qui l'entretien de l'existant suffisait et la ville de Tours qui souhaitait rénover le réseau et en dominer l'évolution.

La deuxième étape a été marquée par la constitution d'une Société d'Economie Mixte (S.E.M.I.T.R.A.T ³) unissant la ville de Tours et son concessionnaire (filiale de Transexel). Ce mécanisme, conforme à la

¹ La croissance démographique de l'agglomération tourangelle est restée globalement forte jusqu'au recensement de population de 1975. Celui de 1982, a montré le net ralentissement de cette tendance, le rythme de la croissance démographique chutant de 3 à 0,6% par an. Cependant, cette diminution globale cache des disparités fortes: la commune-centre et St-Pierre des Corps ont perdu des habitants tandis que les autres communes de banlieues en ont gagné, certaines, situées en périphérie, ayant un rythme de croissance supérieur à 3,5% (Luynes, La Membrolle/ Choisille, Parçay-Meslay, Vernou, La Ville-aux-Dames, Larçay, Chambray); toutes ces communes (à l'exception de Larçay) sont aujourd'hui desservies par le réseau de transports collectifs urbain ou suburbain.

² "En matière de transport collectif urbain, la période 1975/84 est caractérisée par une croissance de plus de 60% de l'offre kilométrique, et de 50% de l'usage". HANAPPE (O), MÉYERE (A), MINVIELLE (E), "Les transports publics dans leur contexte économique et urbain". Revue Transports n°319, nov 1986 p.521 à 529.

³ SEMITRAT: Société d'Economie Mixte des Transports de l'Agglomération Tourangelle

doctrine municipale tourangelles en vigueur en matière de politique urbaine, montre le poids de J.ROYER dans la définition du cadre institutionnel. Parallèlement, Transexel qui, au niveau national intervient peu dans le cadre de Sociétés d'Economie Mixte ¹, se retrouve là aussi en position de prestataire de service ² puisque la ville de Tours prend à sa charge tous les investissements.

La troisième étape du dispositif a consisté à proposer aux communes voisines la possibilité de participer à la Société d'Economie Mixte. Cette manœuvre donnait au maire de Tours la possibilité de créer et de maîtriser un réseau s'étendant sur plusieurs communes tout en évitant de participer à un organisme intercommunal ³. Les communes périphériques qui souhaitaient bénéficier des avantages du réseau Urbain, en terme de liaison et de tarification se voyaient alors presque obligées d'accepter. Elles se sont réunies au sein d'un syndicat à vocation unique dénommé Syndicat Intercommunal des Transports des Communes Suburbaines, localisé à Joué-lès-Tours. Il regroupait initialement 9 communes ⁴, mais les facilités de financements des services dues à l'adoption du versement-transport ont permis sa rapide extension à 7 autres ⁵. En 1983, les communes de Notre-Dame-d'Oé et de Chanceaux/Choisille y adhèrent (voir carte p.346).

L'ensemble du dispositif repose en fait sur le couple Maire de Tours/société de transport. La marginalisation des communes

¹ Sur les quarante trois réseaux exploités par des filiales du groupe Transexel, seuls cinq en dehors de celui de Tours font l'objet de Sociétés d'Economie Mixte: il s'agit du Mans, de Belfort, de Pau, de Laon et de La Roche/Yon.

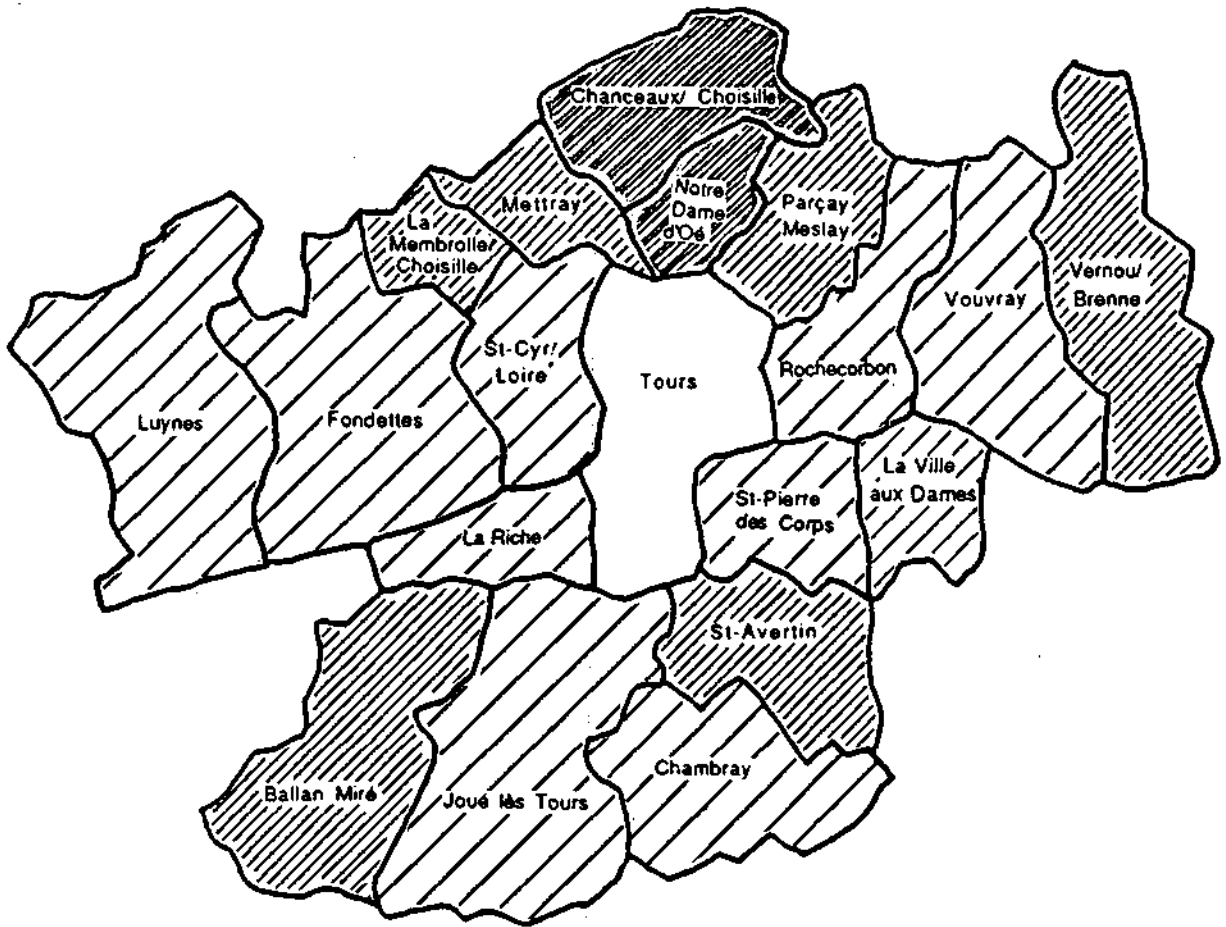
² Généralement Transexel crée en province des filiales qui exploitent les réseaux pour le compte des collectivités locales par le biais de contrats de gérance ou de régies intéressées. Ces filiales interviennent donc uniquement en tant que prestataire de service. Ces types de contrats tendent cependant aujourd'hui à devenir plus rares, les autorités publiques recherchant une plus grande participation de leur concessionnaire aux risques d'exploitation et parfois d'investissement.

³ L'aversion du maire de Tours pour la coopération intercommunale s'est manifestée à plusieurs reprises; nous en avons vu un exemple avec la politique d'extension du territoire municipal lors de la phase précédente, mais l'échec du district urbain de 1959 en constitue certainement l'exemple le plus marquant. La politique des transports s'inscrit dans ce cadre.




⁴ Il s'agit de St-Pierre-des-Corps, Joué-lès-Tours, La Riche, St-Cyr/Loire, Chambray-lès-Tours, Fondettes, Luynes, Vouvray, Rochecorbon.

⁵ Il s'agit de St-Avertin, Ballan-Miré, La Membrolle/Choisille, Metray, Parçay-Meslay, La Ville-aux-Dames, Vernou/Brenne.

DYNAMIQUE SPATIALE DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL
DES TRANSPORTS DES COMMUNES SUBURBAINES
DE L'AGGLOMERATION TOURANGELLE



Légende:

-  Communes adhérant au syndicat en 1974
-  Communes adhérant au syndicat en 1976
-  Communes adhérant au syndicat en 1983

Echelle: 0  5 km

périphériques apparaît clairement à travers leur représentation au conseil d'administration de la Société d'Economie Mixte: la ville de Tours y détient six sièges, la société exploitante du réseau quatre, mais les dix huit communes du syndicat intercommunal n'ont ensemble qu'un seul siège, ce qui est dérisoire en regard de l'équilibre démographique de l'agglomération ¹. Cependant, si J.ROYER a réussi à imposer son leadership politique à l'ensemble de l'agglomération, il ne dispose pas d'une capacité d'expertise autonome au niveau de la Société d'Economie Mixte. Qu'elle soit technique, sociale ou gestionnaire ², ces capacités d'expertises émanent de Transexel ³.

En regard de notre problématique, cette évolution institutionnelle est particulièrement intéressante et peut être interprétée comme la confrontation des deux formes de gestion: celle de capital et celle de patrimoine. La première apparaît inhérente au réseau qui transgresse les territoires communaux pour relier entre eux différents éléments de l'agglomération; c'est la logique économique de l'entreprise qui s'exprime compte tenu de la protection financière que lui procure le contrat d'exploitation. La seconde est incarnée par l'action de J.ROYER qui, sans empêcher la tendance expansionniste et dominante du réseau, contourne cet

¹ La commune de Tours regroupait au recensement de population de 1982, 136.483 habitants tandis que le syndicat intercommunal des communes suburbaines en regroupait 126.474.

² ABALLEA (F), AUCLAIR (E) définissent ces différentes formes d'expertises de la manière suivante: "L'existence d'un savoir, c'est à dire **d'une capacité d'expertise à la fois technique** - la technique du métier, la possession des règles de l'art -, sociale - la capacité à analyser les besoins et à les faire reconnaître, la maîtrise du système de relations sociales dans lequel s'insère l'activité: relation au client, relation aux autres professions **gestionnaire**, de façon à articuler dimension technique et dimension sociale. Ce savoir ou cette triple capacité d'expertise doit être efficace, c'est à dire avoir produit des résultats constables et rapportables à sa mise en oeuvre" La professionnalité dans les transports collectifs urbains: le cas de Via-Transexel. Rapport FORS septembre 1988, 106p.

³ On retrouve ici le cas majoritaire pour l'ensemble des réseaux de transports urbains français d'une expertise faible au niveau de l'autorité organisatrice. Cf. OFFNER (J.M) et al., Configurations du pouvoir technico-politique local et diversification des compétences dans le secteur des transports collectifs urbains. Rapport INRETS n°98, Sept.1989, 109p. .

obstacle dans une optique patrimoniale de préservation de l'intégrité du territoire communal tourangeau, en jouant sur la souplesse des mécanismes institutionnels; c'est la logique politique qui s'exprime.

Une telle organisation a eu des répercussions directes sur le tracé du réseau, notamment en terme de densité de couverture de la commune-centre (voir carte p.343). Ainsi, Tours se distingue par le nombre de ses lignes circulaires à l'intérieur de la ville-centre: on en compte trois alors que dans d'autres agglomérations comme Grenoble, Caen, ou Reims avec lesquelles nous avons comparé la morphologie du réseau de Tours, il n'en existe aucune. On peut noter que la ligne C4 reprend le tracé de l'ancienne ligne B de tramway, mais en le prolongeant, de manière à lui donner sa forme circulaire. Les coupures physiques, dues à la présence de deux fleuves expliquent moins la configuration du réseau que les composantes géo-politiques locales.

Plus généralement, on peut constater qu'aucune ligne du réseau urbain de 1971 n'a été maintenue sans changement en 1987 (voir carte p.), même si le principe de centralisation n'a pas été remis en cause. Si la ligne 1 (ex ligne C) qui traverse la ville de Tours du nord au sud n'a connu que des modifications mineures de tracé dans les quartiers nord (liées à la création d'autres lignes desservant ce secteur), toutes les autres ont subi des remaniements importants. L'accroissement de la desserte de certaines parties de l'agglomération a ainsi entraîné la transformation de toutes les diamétralisations ¹ de manière à rééquilibrer la clientèle sur les lignes. La desserte de St-Pierre des Corps peut, à titre d'exemple, illustrer cette évolution. En 1971, une seule ligne (D) dessert cette commune: il s'agit d'une diamétrale se prolongeant au nord de la Loire jusqu'au quartier de St-Symphorien; en 1987, cette liaison directe n'existe plus. Elle a été remplacée par deux autres reliant St-Pierre à des communes du sud de l'agglomération (Joué les Tours

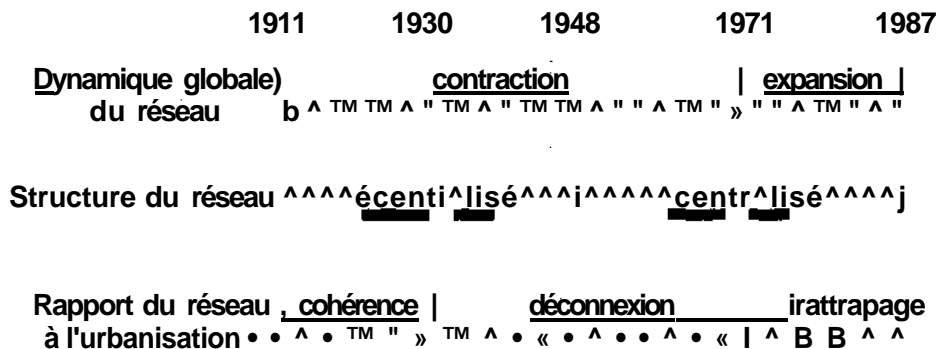
¹ Les lignes diamétrales assurent des liaisons de périphérie à périphérie en traversant le centre de l'agglomération. Elles s'opposent aux lignes radiales qui ont leur terminus en centre-ville.

et Chambray: lignes 3 et 6). De plus, il ne s'agit pas de simples changements de raccordements au niveau du point central, mais bien de modifications profondes des tracés entrant dans une perspective de "gestion de capital".

En terme de tracé, on constate également que la desserte des vieux quartiers est/ouest de la ville de Tours, abandonnée après la seconde guerre mondiale a repris (dès le milieu des années 70), empruntant sur une partie de son trajet le chemin de l'ex-ligne C de tramway. Ce faisant, les transports collectifs ont renoué avec la structure urbaine traditionnelle de la vieille ville. Mais il faut noter que la ligne 12 qui effectue ce parcours se distingue du reste du réseau par son tracé (c'est la seule à ne pas avoir un point d'arrêt à la place J.JAURES), par ses horaires (elle ne circule que l'après-midi) et surtout par le type de véhicules utilisés. Le service est en effet rendu par des minibus utilisant la traction électrique. Leur souplesse tend ainsi à conforter l'argument "circulatoire" évoqué pour rendre compte de la disparition des transports collectifs dans ce secteur après-guerre. Mais l'intérêt de cette desserte est aussi lié au fait qu'elle introduit des éléments de hiérarchisation entre les lignes, permettant une rupture avec l'ensemble indifférencié de 1971. En ce sens, elle facilite la lecture du réseau, mais aussi celle de la ville puisque la ligne de minibus souligne sur une partie de son tracé, en filigrane, un axe de développement passé, une sorte de mémoire de la ville que des opérations d'urbanisme ont redynamisé mais aussi transformé socialement et culturellement.

Le tracé du réseau de transports collectifs de Tours offre ainsi, à chacune des cinq dates de son histoire que nous venons d'envisager des caractéristiques géographiques bien différentes qui traduisent les choix réalisés par l'opérateur en vue de son optimisation. Cette dernière devant être comprise comme le compromis réalisé entre la recherche d'une rentabilité économique maximale pour l'entreprise exploitante du réseau et la réalisation des objectifs économiques (externalités positives en terme d'environnement, de revitalisation du centre-ville ...), sociaux

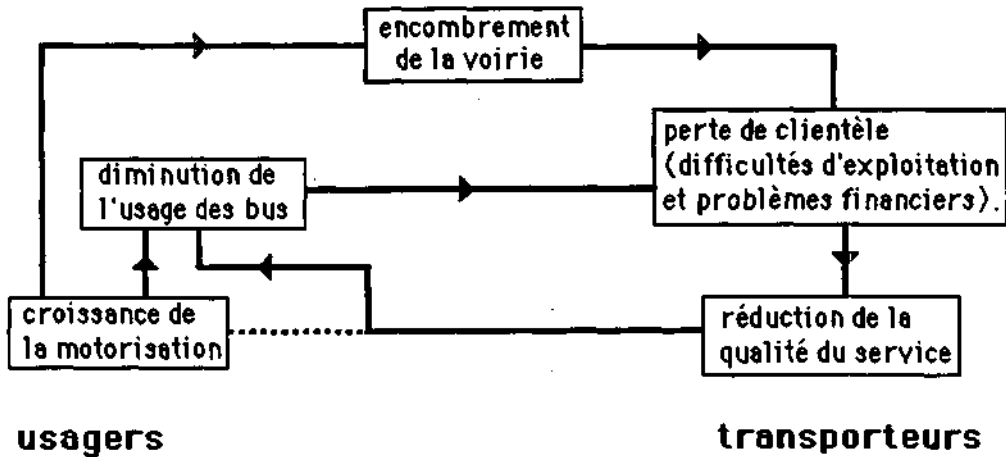
(équité des usagers en matière de déplacement), voire politiques (caractère valorisant pour les élus d'une action portant sur les transports collectifs ¹) émanant de l'autorité organisatrice. Le terme d'opérateur, entendu comme organisateur du service, revient donc pour les transports publics urbains à une entité mixte qui regroupe, pour la définition et la mise en œuvre du réseau, les moyens techniques et financiers d'une autorité politique et d'une entreprise privée. Ces moyens ont été combinés selon des modalités variables dans le temps, mais marquées par une participation croissante de la collectivité publique en raison du caractère déficitaire du service et d'une reconnaissance de son caractère de "nécessité". L'évolution des opportunités spatiales retenues qui reflètent l'inscription des transports collectifs dans le champ d'une gestion de capital peut être résumée à l'aide de trois axes ayant chacun leur temporalité propre: celui de la dynamique globale du réseau, celui de sa structure, celui de son rapport à l'urbanisation.



Sur un plan général, cette évolution géographique, qui traduit à la fois la souplesse et les qualités d'adaptabilité des transports collectifs urbains, exprime également la vulnérabilité qui touche l'ensemble des réseaux. Depuis la fin des années 60, leur fragilité

¹ Les résultats de l'enquête menée par G.SLOSSE et P.LASSAVE sur les élus locaux et les transports collectifs tendent à nuancer fortement cet argument. Il en ressortait en effet que les élus chargés des transports: a) n'ont pas véritablement choisi cette compétence, b) "affirment que l'on acquiert pas de notoriété nationale par les transports", c) "se sentent différents de leurs pairs dans les conseils municipaux, marginalisés en quelque sorte" (SLOSSE (G), LASSAVE (P), Les élus locaux et les transports collectifs, entre technique et politique. Noisy le Grand, Rapport LATTS, 1990, 48p.

fonctionnelle apparaît directement liée au fait qu'engagés dans une logique de capital, les transports collectifs urbains ne peuvent plus se développer dans le cadre du marché. Les composantes de cette apparente contradiction sont aujourd'hui bien connues ¹ et peuvent être résumées dans le tableau suivant:



La question du financement des transports collectifs urbains est donc devenue centrale. Les groupes privés ont alors choisi de poursuivre leur stratégie de décapitalisation pour devenir des sociétés prestataires de service auprès des collectivités locales ². Ce transfert de charges n'a pu être réalisé que grâce à la reconnaissance du caractère de nécessité du service public de transport par la puissance publique ³. Celui-ci a été affirmé dès "1970, (alors qu') Etat, collectivités locales et exploitants s'accordaient, unanimes, pour modifier une politique du tout-automobile trop chère dans les centres-villes et trop brutale

¹ voir notamment: ZIV (J.C), NAPOLEON (C), Le transport urbain, un enjeu pour les villes. Paris, Dunod, 1981.

² cf: LORRAIN (D), Le secteur paramunicipal. Capital et collectivités locales: les transports urbains dans les agglomérations de province. Paris, Fondation des Villes, 1978, 194p.

³ J.J.CHAPOUTOT ET J.GAGNEUR ont montré à travers l'exemple Grenoblois comment ce caractère de nécessité a été l'objet du débat politique local (CHAPOUTOT (J.J), GAGNEUR (J), Caractères économiques des transports urbains. Grenoble, UER Urbanisation-Aménagement de Grenoble, ATP socio-économie des transports, mars 1973, 126p).

socialement" ¹. Initialement, le versement-transport constitua l'instrument financier majeur de cette politique; aujourd'hui, son relatif tarissement remet au premier plan le problème de la crise du financement des transports publics ². La question du caractère de nécessité du service se trouve donc reposée et les réponses apportées sont susceptibles d'engager de nouveaux "choix d'opportunités" en matière de desserte par les transports collectifs, mettant ainsi à nouveau en avant leur vulnérabilité territoriale.

2) Le caractère de nécessité du service public comme référence pour la gestion des transports collectifs urbains.

M.ROBIN, qui rappelait récemment la position de Transexel, mettait bien l'accent sur ce caractère central de la notion de service dans l'articulation des relations entre l'entreprise et la collectivité, qui permet de légitimer la fonction du prestataire: "En raison de leur importance sur la vie et le développement des collectivités territoriales, il semble évident que les décideurs de ces collectivités doivent assumer des responsabilités en matière d'organisation des transports publics. Plus le service de transport public a d'importance, plus les responsables de la collectivité doivent avoir de pouvoir en matière d'organisation de ce service ... Il est à noter que le fait que la collectivité exerce le pouvoir en matière d'organisation du service de transport public n'implique pas qu'elle ait besoin, ni même intérêt, à exercer des responsabilités en matière de gestion de ce service" ³. C'est au nom de cette doctrine, fondée sur le double principe de reconnaissance de la nécessité du service et de partage des rôles, que les entreprises de transports (et en particulier Transexel) ont interpellé dans les années 70 les collectivités locales et l'Etat.

¹ OFFNER (J.M), "Les transports publics urbains en France depuis 1970". Annales de la Recherche Urbaine n°31, 1986, p.107 à 113.

² Le colloque international organisé par le LET et la STCL qui s'est tenu à Lyon en 1984 sur le thème "Financement des transports urbains" en témoigne, de même que celui qui a eu lieu en 1988 à l'ENPC sur le thème "Les transports collectifs urbains: un défi pour nos villes".

³ ROBIN (M), "Les services publics de transport", in: Gérer les services publics, concurrence et liberté de choix. Paris, Thésaurus, 1988, p.85 à 96.

L'acceptation de ce schéma par les pouvoirs publics a entraîné des actions en faveur des transports collectifs reposant sur deux principes: celui de la réduction des inégalités sociales et celui des transferts modaux. M.FRYBOURG écrivait alors: "Un transport collectif de bonne qualité de service est toujours une solution alternative valable à la possession d'un deuxième véhicule, souvent une solution alternative valable à l'utilisation d'un premier véhicule en zone dense. Si l'amélioration profonde de la qualité de service d'un transport collectif joue, d'abord, sur l'amélioration de la mobilité des usagers non motorisés, elle peut avoir un effet sur la répartition entre modes" ¹. Dans ce contexte, l'amélioration des services de transports collectifs ², devait les rendre plus attractifs aux yeux des usagers de l'automobile. Ceux-ci abandonneraient alors leur véhicule, ce qui dégagerait certaines externalités positives:

- en terme d'amélioration de la qualité de la vie dans le cadre de la politique de revitalisation des centres-villes: "La conception qu'ont les responsables locaux de leur ville, de son centre, lieu d'échange et pôle de la vie sociale, jointe souvent à des considérations de protection du patrimoine architectural, interdit que l'on accroisse notablement l'emprise du domaine public consacré aux transports. Aussi, seul un recours plus intensif aux transports collectifs, faibles consommateurs d'espace, pourra permettre la satisfaction des besoins croissants de transport évoqués précédemment sans trahir cette image de la ville" ³.

- en terme économique: "sur le plan énergétique, un transfert modal vers les transports collectifs entraînerait une baisse de la consommation pétrolière ... d'autre part, le développement des transports collectifs de surface, faisant essentiellement appel aux

¹ FRYBOURG (M), "Les grandes fonctions du transport". Annales des Ponts et Chaussées. 2ème trimestre 1977.

² Les recherches sur les technologies nouvelles du début des années 70 s'appuyaient ainsi sur le concept de "Personnal Rapid Transit"; elles cherchaient à conférer aux transports collectifs les avantages de la voiture particulière en terme de souplesse, confort et disponibilité.

³ Circulaire n°76-127 du 28 septembre 1976 sur le développement des transports collectifs urbains dans le cadre du VIème Plan, Moniteur du 13 novembre 1976 p.197 à 200.

infrastructures de voirie existantes, répond au souci d'éviter des dépenses excessives de nouvelles infrastructures, qui est un objectif du (Vllème) Plan" K

Quinze ans plus tard, on peut revenir sur le postulat de départ. Si la clientèle des transports publics a bien augmenté, en liaison avec un fort développement de l'offre, le service n'a pas pour autant permis de réduire les déplacements en voiture particulière dans les villes; tout au plus a-t-il permis une moindre croissance de leur développement ². Ainsi, à Grenoble, la comparaison des enquêtes-ménages de 1978 et 1985 montre que le nombre des déplacements quotidiens effectués en transports collectifs a crû de 5%, alors que dans le même temps, les gains enregistrés par la voiture particulière étaient de 17%. De même, les taux d'utilisation des transports collectifs sont passés entre ces deux dates de 10 à 11%; ceux de l'automobile, de 38 à 48%. Parallèlement, les travaux récents de M.H.MASSOT et B.MONTJARET sur les usagers des transports publics dans les villes moyennes (agglomérations supérieures à 50.000 habitants) révèlent d'une part, qu'ils concernent une portion réduite de la population: "à peine 25% de la population totale des agglomérations" et qu'il s'agit surtout, pour les liaisons domicile-travail, d'une clientèle captive: "67% des actifs usagers des transports collectifs urbains sont captifs de ce mode; ces 67% se décomposent pour 18% d'actifs qui n'ont pas de voiture dans leur ménage, pour 26% d'actifs qui n'ont pas de permis de conduire et pour 21% d'actifs dont le ménage est motorisé mais qui ne peuvent pas utiliser la ou les voitures pour leurs déplacements domicile-travail" ³.

¹ idem

² cf: GEFFRIN (Y), "les transports urbains de province". Revue Travaux, mars 1988.

FERRY (B), "En ville, la voiture reste reine ...", Moniteur. 5 juin 1987.

³ MASSOT (M.H), MONJARET (B), "La clientèle des transports collectifs urbains dans les villes moyennes", in Un milliard de déplacements par semaine. Paris, INRETS, Documentation Française, 1989, p.85 à 101.

Non seulement les services de transports collectifs urbains n'ont pas réussi à mobiliser une importante clientèle en provenance de l'automobile, mais plusieurs enquêtes semblent indiquer que dans l'opinion publique, les partisans du recours à l'automobile en milieu urbain augmentent ¹. Ainsi, en 1978, près de 60% des grenoblois étaient d'accord avec l'assertion: "La voiture en ville c'est dépassé"; en 1984, ils étaient moins de 50% à partager cette opinion ². A l'échelle nationale, les enquêtes du CREDOC ³ montraient que 73% des personnes interrogées en 1982 étaient favorables à des mesures limitant l'usage de la voiture en ville; en 1986, même si elles restaient majoritaires, elles n'étaient plus que 60% à défendre cette position. Plus récemment encore (mai 1987), la SOFRES sondait l'opinion publique sur les priorités à définir pour améliorer la circulation dans les agglomérations ⁴. Sur dix réponses possibles, celles qui arrivaient aux deux premières places étaient favorables à l'automobile: il s'agissait d'abord de la construction de parkings (39%), puis de l'aménagement de grands axes de circulation en souterrains ou autres (25%). Les solutions faisant intervenir les transports collectifs ne venaient qu'en troisième place (développer les campagnes d'information et accroître l'efficacité des transports publics en termes de fréquence, de confort, de sécurité: 24%).

L'absence de monopole sur le marché des déplacements fait ainsi des transports collectifs un réseau particulièrement sensible.

¹ cf notamment: BOSCHER (F), FERRY (B), POTIER (F), "La place de l'automobile dans les conditions de vie des français", in Transports en revues. CETUR, Bagnaux 1987, p.85 à 98.

² d'après les enquêtes-ménages.

³ CREDOC: Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de vie. Cet organisme mène à chaque automne, depuis 1978, une enquête sur "les conditions de vie et aspirations des français" à la demande de nombreux organismes publics. Elle est effectuée auprès de 2000 personnes. Les résultats font l'objet d'un redressement pour assurer la représentativité de la population nationale de plus de 18 ans. C'est de ces enquêtes que sont tirées les chiffres mentionnés ici.

⁴ SOFRES, "Les difficultés de circulation dans les agglomérations de plus de 20.000 habitants". Sondage effectué pour le compte du GART (Groupement des Autorités Responsables des Transports) du 4 au 7 mai 1987, auprès d'un "échantillon de 570 personnes habitant dans les agglomérations de plus de 20.000 habitants tiré d'un échantillon national de 1000 personnes représentatif de l'ensemble de la population âgée de 18 ans et plus".

Si le caractère de nécessité du service a besoin d'être périodiquement réaffirmé, c'est précisément parce qu'il pose problème contrairement à celui d'autres réseaux. Le code de l'urbanisme en fournit une illustration claire: il impose le raccordement de toute construction à la voirie (art.R.114-4), il soumet la délivrance du permis de construire d'un logement à son raccordement aux réseaux publics d'eau, d'assainissement et d'électricité (art.L.421-5); mais ne donne aucune règle concernant la nécessité d'une desserte en transport collectif. Et, si la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (n°82-1153, du 30 décembre 1982) instaure dans son article 2, un droit au transport permettant "aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ... notamment par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public" elle y intègre une clause essentielle concernant "des conditions raisonnables ... de coût pour la collectivité".

Cette dominante dans les transports publics de l'aspect service et de son coût constitue un élément explicatif important de leur vulnérabilité territoriale. La croissance des déficits d'exploitation dans un contexte de réduction des dépenses publiques auquel se trouvent confrontés aujourd'hui l'ensemble des pays industrialisés, amène les observateurs à pronostiquer deux types d'évolutions. Les uns pensent que les transports collectifs sont voués au déclin ¹; les

'Ainsi, un rapport de la CEMT concluait que: "l'usage à plus long terme des transports publics semble voué au déclin même dans les pays où ils sont actuellement en expansion et où les politiques des services de transports publics semblent couronnées de succès" WEBSTER (F.V), BLY (P.H), "Evolution des structures des déplacements urbains et ses implications pour une stratégie des transports" in, Villes, déplacements et transports: quelles évolutions. CETUR, Transports, urbanisme, planification volume 7, 2ème trimestre 1987, p.173 à 184. Les auteurs reprennent dans cet article les résultats du rapport: WEBSTER (F.V), BLY (P.H), JOHSTON (R.H) PAULLEY (N) DASGUPTA (M), Changing patterns of urban travel. Report to the European Conference of Ministers of Transport, Paris OCDE, 1985.

Le même pessimisme face à l'évolution des transports collectifs ressort dans l'analyse de M.FRYBOURG et R.PRUD'HOMME: "Il est douteux que des politiques résolues puissent être ou soient véritablement mises en oeuvre ... En règle générale, l'augmentation de la fréquentation des transports en commun, qui suppose l'augmentation des niveaux de services, ne peut guère se faire qu'au prix de déficits accrus. L'état des finances publiques, nationales comme

autres, qu'ils pourront répondre "au défi de la maîtrise économique"¹.

Si le premier type d'évolution se produit, il sera inévitablement marqué par une phase de contraction spatiale des réseaux sur leurs seuls segments financièrement rentables; mais si leur caractère de nécessité est réaffirmé en raison de leur rôle social et des externalités positives qu'ils procurent, les transports publics peuvent-ils conserver leur modelé actuel compte tenu des contraintes financières croissantes?

En mettant en avant des notions d'images (marketing), en valorisant la gestion interne (management), les entreprises paraissent mettre cette question au second plan, au profit d'une stratégie de développement axée sur des thèmes propres aux "services publics" comme le montrent deux recherches récentes sur le thème des "professionnalités" du transport urbain. Ainsi, pour F.ABALLEA et E.AUCLAIR: "Sans se rapporter à ce système de référence que les dirigeants du groupe (Transexel) aussi bien que les directeurs de réseaux désignent en parlant de service public à gestion privée, on ne peut comprendre en effet tout-à-fait ni les caractéristiques de l'expertise gestionnaire ni celle de l'expertise sociale ..." ²; de même, pour H.COLOGAN et A.HAMDOUCH: "le professionnalisme de la CGEA est le résultat d'une politique d'entreprise qui a su accorder les ressources humaines aux nécessités de développement d'un groupe dans deux domaines des services, unifiés par un même système de gestion: le management

locales, suggère que de tels développements resteront limités dans les années à venir. On peut le regretter car les transports en commun sont très nécessaires au fonctionnement de nos villes, et doivent être encouragés; mais il faut bien le constater". L'avenir d'une centenaire: l'automobile. Lyon, P.U.L, coll. transport, espace, société. 198.

¹ voir, par exemple: Comité Economique et Social (rapport, présenté par C.QUIN), l'évolution des transports urbains de voyageurs face aux nouvelles technologies. Paris, Journal Officiel du 25 février 1986.

² ABALLEA (F), AUCLAIR (E), La professionnalité dans les transports collectifs urbains, le cas de Transexel. Rapport FORS, sept.1988, 106p.

service public"¹. Mais, pour éviter une nouvelle phase de repli des transports collectifs, une stratégie complémentaire ne consisterait-elle pas, pour leur gestionnaire, à valoriser un savoir-faire basé sur les potentialités offertes par les tracés des réseaux?

3) La faiblesse de l'utilisation des "propriétés réseautiques" par l'opérateur comme facteur de vulnérabilité territoriale des transports collectifs.

Le problème n'est pas ici, contrairement à la voirie, celui de la recherche d'un opérateur du réseau urbain en tant que "gestionnaire du collectif". L'exemple de Tours en a révélé la présence et les modalités de fonctionnement à l'intérieur d'un territoire institutionnel individualisé. Cet opérateur apparaît d'ailleurs conforme au modèle défini par D.LORRAIN dans lequel la relation entre collectivités locales et entreprise exploitante est centrale. En revanche, la question que l'on peut se poser est la suivante: comment, à l'intérieur de ce territoire institutionnel, l'opérateur, ou plus spécifiquement le gestionnaire, prend-il en charge le réseau? et quelle incidence cela-a-t-il sur sa vulnérabilité territoriale?

Le réseau est un principe organisationnel. De ce point de vue, on peut rappeler la définition de G.DUPUY: "Par rapport à une situation chaotique, le réseau organise. Il distingue des éléments différenciables, des lieux divers, selon des règles qui sont les siennes. Le réseau est d'abord organisation des différences. Il formate des noeuds entre lesquels il étend ses lignes. Il crée aussitôt des liens entre ce qu'il a différencié". Les transports collectifs obéissent-ils à cette définition?

Il n'est qu'à regarder un plan de bus d'une ville moyenne de province pour se convaincre du contraire. La carte, interface essentiel entre l'entreprise de transport et l'usager, figure une

¹ COLOGAN (H), HAMDouch (A), Les professionnalités du génie urbain à partir de l'exemple des transports urbains, l'exemple du groupe CGEA. Rapport Mouvement, novembre 1988, 178p.

collection de lignes juxtaposées, représentées par des couleurs différentes (voir carte p.360). Leur accumulation est parfois telle dans les parties centrales de l'agglomération que la cartographie devient illisible. Tout se passe comme si le principe de hiérarchisation, qui fonde le réseau ne s'appliquait pas aux transports collectifs routiers; toutes les lignes apparaissent d'égale valeur. Les distinctions modales elles-mêmes sont souvent effacées: qu'il s'agisse de minibus, de bus standards, d'autobus articulés, de mégabus, les tracés apparaissent généralement identiques. Aucune charpente, aucune ossature ne peut être dégagée; les transports collectifs sont désespérément invertébrés!

La nodalité, autre principe réseautique fondamental, n'est pas mieux traitée. Tous les arrêts, sont représentés de manière semblable: un point sur une ligne avec le nom de la station (voir carte p.360); seuls les terminus constituent des exceptions, montrant à quel point la ligne l'emporte sur le réseau. Mais les différences de valeurs des pôles, en regard des possibilités d'échanges qu'ils offrent ne sont pas mentionnées; tout se passe en fait comme si le noeud n'existait pas. Par l'indifférenciation des stations, les possibilités de correspondances de bus à bus sont minimisées, et cela, même si les politiques tarifaires menées ces dernières années tendaient à les valoriser.

Dans toutes les agglomérations, les représentations graphiques ne sont cependant pas uniformes; et à partir des deux critères de hiérarchisation et de nodalité, on peut en définir une typologie:

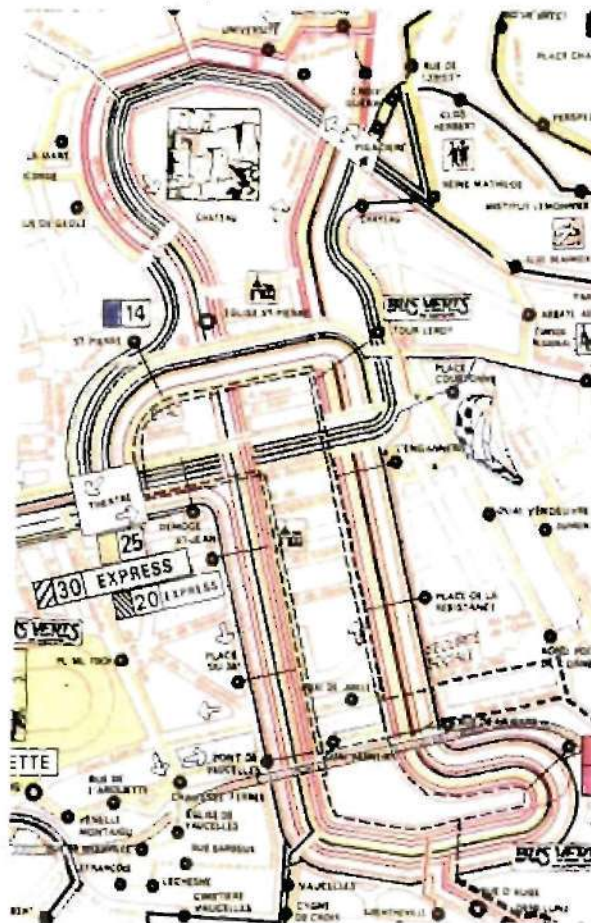
- Les représentations les plus courantes, ne faisant apparaître ni la hiérarchie, ni la nodalité: Ex. Caen ou Grenoble (avant le tramway).

- Les représentations faisant apparaître une certaine hiérarchie mais pas de nodalité: Ex. Rouen - la hiérarchisation du réseau passe par l'existence d'un figuré unique marquant la présence d'un ensemble de lignes sur un tronçon commun; elle reste cependant partielle car elle ne renvoie à aucune réalité modale alors que des matériels routiers très différents sont en circulation.

LA FAIBLESSE DES PROPRIETES RESEAUTIQUES DANS LES REPRESENTATIONS GRAPHIQUES DES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS

Absence de hiérarchisation et de nodalité:

a) Extrait de la carte des transports collectifs urbains de Caen:



b) Extrait de la carte des transports collectifs urbains de Grenoble:



- Les représentations faisant apparaître une certaine hiérarchie et une certaine nodalité: Ex. Tours (voir carte p.362) - la hiérarchisation est double: d'une part, elle concerne le rassemblement des lignes sur un tronçon central, symbolisé par un trait unique; d'autre part, elle renvoie aux modes utilisés puisque la ligne parcourue par des minibus se distingue du reste du réseau. Pourtant, la logique de réseau n'est pas poursuivie à son terme; Les bus articulés n'ont ainsi donné naissance à aucune spécificité de tracé (le problème n'est pas lié à la représentation graphique mais à la conception même du réseau). Ces véhicules auraient pu, par exemple, être utilisés pour une desserte rapide du grand axe nord/sud ne s'arrêtant qu'aux cinq carrefours principaux ¹. Or, ce n'est pas le cas et les lignes qui les utilisent doublent ainsi de nombreux autres axes sans offrir un avantage supplémentaire en terme de rapidité du service.

La représentation cartographique de la nodalité fait ressortir les points de correspondances du réseau urbain en utilisant des cercles de taille plus importante que pour les arrêts simples; à l'intérieur de ces cercles est figurée la couleur des lignes desservant la station. Par ailleurs, le nom des arrêts est inscrit avec des caractères plus épais et larges en fonction de leur importance dans la ville. On remarque alors un certain décalage entre les pôles urbains et les noeuds du réseau: la place RABELAIS ou le Champ Girault (centre administratif) apparaissent ainsi comme des lieux forts de la ville, mais pas du réseau. Pourtant, même si elle est plus poussée que dans la plupart des agglomérations, l'expression graphique d'une logique réseautique n'est que partielle. En effet, d'une part, la ligne de minibus reste isolée: ses points de contact avec les autres lignes (qui existent) ne sont pas indiqués. D'autre part, les noeuds issus des relations entre les lignes urbaines et suburbaines ²

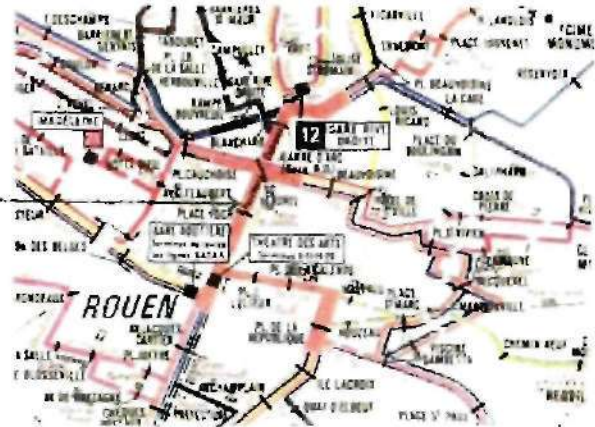
¹ au lieu des 12 arrêts que compte l'axe nord/sud entre le carrefour de la Tranchée et celui de Verdun.

² Le réseau suburbain, véritable sous-réseau, est constitué de 9 lignes. Deux desservent uniquement des communes périphériques; les 7 autres sont radiales avec un terminus à la place J.JAURES de Tours. Toutes ces communes sont incluses dans le périmètre des transports urbains et font partie du Syndicat intercommunal des transports des communes suburbaines (voir p.).

REPRESENTATIONS GRAPHIQUES DES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS ET PROPRIETES DES RESEAUX

a) Rouen: hiérarchisation du réseau:

hiérarchisation spatiale:
tronc commun à plusieurs lignes



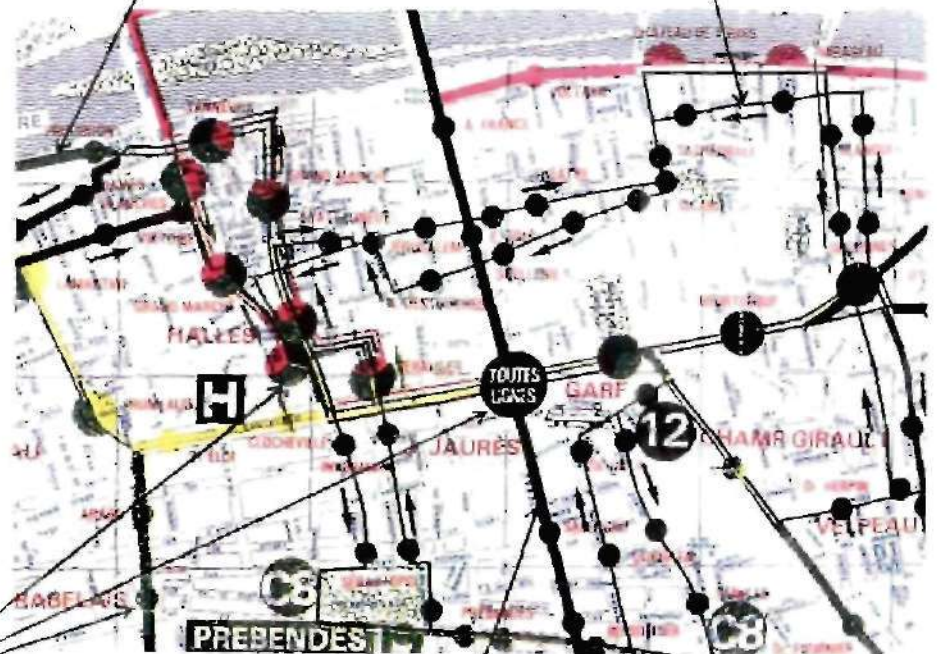
b) Tours: représentation de la hiérarchie et de la nodalité:

hiérarchisation modale:

ligne de bus standard

ligne de minibus

nodalité



hiérarchisation spatiale:
tronc commun à plusieurs lignes

n'apparaissent pas, alors qu'elles relèvent toutes d'une même compagnie (la SEMITRÀT) et que leur tarification est intégrée.

Derrière la représentation cartographique, c'est en fait une certaine conception des réseaux qui s'exprime: celle de l'exploitant, dont la culture est fondamentalement empreinte de la notion de ligne, comme en témoigne les deux récents rapports de recherches portant sur la professionnalité des entreprises de transports urbains.

Ainsi, pour H.COLOGAN et A.HAMDOUCH: "le savoir faire développé à l'occasion d'une prise de contrôle par la CGEA affecte la consistance des services et la configuration des lignes, autrement dit l'organisation des services en réseau" ¹. Cette confusion entretenue par les chercheurs entre la ligne et le réseau (pris ici dans son sens de principe organisationnel) procède de l'intégration du discours des transporteurs sur leur activité. L'exemple pris dans le rapport le montre puisque les auteurs comprennent par "refonte complète du réseau structurellement parlant", une simple modification des lignes: "aux anciens circuits linéaires qui chargeraient à l'aller et reviendraient à vide sont dorénavant préférés des circuits en boucles qui permettent de charger à la gare et tout le long de la ligne" ²; si la configuration des lignes a bien changé, en quoi les principes réseautiques de nodalité ou de hiérarchie, par exemple, ont-ils été affectés par cette nouvelle organisation?

Dans le rapport concernant Transexel, l'expertise technique décrite par F.ABALLEA et E.AUCLAIR ³ repose également sur la ligne et non sur le réseau: il s'agit du graphiquage, de l'habillage et de l'établissement des tableaux de roulement ⁴. De même, la régulation

¹ COLOGAN (H), HAMDOUCH (A), Les professionnalités du génie urbain à partir de l'exemple des transports urbains: l'exemple de la CGEA. Rapport Mouvement (pour le Plan urbain), Paris, novembre 1988, p.167.

² COLOGAN (H), HAMDOUCH (A), rapport cité, 1988, p. 106.

³ ABALLEA (F), AUCLAIR (E), La professionnalité dans les transports collectifs urbains: le cas de VIA-Transexel, Rapport FORS (pour le Plan Urbain), Paris, septembre 1988, 106p.

⁴ **Graphiquage:** élaboration de tableaux décrivant l'ensemble des courses pour chaque véhicule entre son départ et son retour au dépôt.

(par radio-téléphone ou système d'aide à l'exploitation) n'est que seconde et ne remet pas en cause la primauté de la ligne: elle "consiste à assurer la conformité du mouvement sur le réseau et en temps réel avec le schéma théorique de fonctionnement dressé pour chaque ligne" ¹.

I.JOSEPH a décrit ce que supposait une organisation réticulaire des transports collectifs ². Celle-ci repose sur la superposition de deux mécanismes régulateurs: l'un dé-territorialisant, qui isole les véhicules de leur environnement pour accroître la fluidité de chaque ligne; l'autre territorialisant, fondé sur une polarisation assurant une bonne connexion des lignes entre elles. En ce qui concerne les transports de surface, si le premier type de régulation est aujourd'hui recherché et valorisé, comme le prouve la multiplication des projets de sites propres; le second, en revanche, paraît négligé. De ce point de vue, en dépit (ou peut-être à cause) d'une certaine aisance financière ³, on peut dire qu'aucune modification générale des réseaux de bus n'est intervenue depuis les années 70. L'assertion peut surprendre alors que l'on a célébré le renouveau des transports collectifs. Pourtant, si le tracé des lignes a changé, si elles se sont multipliées, si elles se sont étirées, la conception même des réseaux est restée fondamentalement inchangée. La règle est toujours celle de la couverture spatiale maximale qui s'exprime dans l'implantation d'arrêts indifférenciés tous les 150 ou 200 mètres. Une telle approche est contraire à la théorie des réseaux territoriaux de G.DUPUY qui définit le réseau à

Habillage: définition de postes de travail en fonction des horaires journaliers des véhicules.

Tableau de roulement: affectation des agents de conduite aux services

¹ ABALLEA (F), AUCLAIR (E), rapport cité, 1988, p.45.

² JOSEPH (I), "Les connaisseurs de l'urbain: l'assurance du réseau routier RATP". Cahier du Groupe Réseaux n°7, fev. 1987, p.24 à 36.

³ Dès les années 70, le versement-transport et la procédure de Plan de Circulation (devenue Plan de Déplacements Urbains en 1982) ont permis aux transports collectifs de bénéficier d'une aisance financière importantes. Ces ressources devaient faciliter la rentabilité des services; c'est l'inverse qui s'est produit: l'offre s'est accrue, mais les déficits d'exploitation se sont creusés. Depuis la fin des années 80, la question des financements des transports publics urbains revient au premier plan.

partir de ses pôles ¹. Or, n'est-ce pas parce que la faiblesse de la polarisation des transports collectifs routiers contribue à les rendre transparents à la ville, autrement dit, n'est-ce pas parce qu'ils n'ont pas marqué leur territoire de réseau qu'ils se trouvent périodiquement soumis à de profonds remodelages spatiaux? H.P.JEUDY a écrit: "une fois implantés, les réseaux s'oublient, ils redeviennent invisibles, ils assurent l'hyper-fonctionnalité de la ville (réticulée) en s'auto-occultant. Le pouvoir d'un réseau tient justement à sa capacité, grâce à son efficacité optimale, de disparaître pour laisser place à la figure symbolique du communiquant" ². Mais les transports collectifs routiers ne se sont-ils pas fondus dans la ville avant d'y avoir été réellement implantés? Peuvent-ils exprimer cette "figure symbolique du communiquant" alors que le service "est toujours au seuil de la fragilité fonctionnelle, tributaire de ses irrégularités et quasiment impuissant devant ses aléas" ³? Les politiques de communication, les actions de marketing lancées par les entreprises de transports n'y changeront rien.

Deux cas montrent pourtant que le renforcement de la nodalité, et donc l'inscription territoriale du réseau, tend à devenir une préoccupation majeure des transporteurs: il s'agit d'une part du Schéma Directeur de l'Offre (S.D.O) de la RATP qui s'applique au réseau de bus de banlieue et d'autre part, des mesures qui accompagnent la mise en place de sites propres ferrés dans certains réseaux de province. Le renforcement infrastructurel joue alors un rôle essentiel et tend, sinon à créer de l'irréversibilité, du moins à rendre plus difficiles d'éventuelles modifications ultérieures. Dans

¹ "Suivant la théorie des réseaux territoriaux, à partir des points, ici des pôles, se définit le réseau de nœuds transactionnels ... Il est clair que l'opérateur qui, comme acteur collectif, prend en charge le réseau, ne pourra pas réaliser cet idéal ... (mais), malgré les contraintes, tout se passe comme s'(il) souhaitait se rapprocher du réseau idéal. Les contraintes ne sont donc pas toutes introduites d'emblée dans la conception du réseau" DUPUY (G), "Vers une théorie territoriale des réseaux". Annales de géographie n°538, nov/déc 1987, p.658 à 679.

² JEUDY (H.P), "le réticulaire et le symbolique", in Crise de l'urbain, futur de la ville. Paris, Economica 1985, p.149 à 154.

³ JOSEPH (I), article cité, 1987 p.26.

les deux cas, il s'agit d'ossifier le réseau. Cependant, en regard de la nodalité, une différence essentielle existe entre les deux types d'actions.

Le projet d'entreprise de la RATP, repose sur un double objectif: d'une part, bâtir un réseau de points et non plus de lignes *; d'autre part, structurer l'offre par niveaux de dessertes et non plus par mode. Le premier objectif suppose le choix des pôles transports retenus pour constituer les noeuds du réseau. L'originalité de la démarche de l'entreprise consiste "à les repérer après une observation des usages, parmi les principaux centres urbains" ². Il s'agit "de lieux, repérables dans l'espace urbain, de convergence du fonctionnement de la ville et du réseau, des noeuds facilitant les correspondances, mais aussi les échanges avec l'environnement urbain" ³. Le raisonnement est donc fondé sur le "réseau virtuel", sur le "réseau de projets transactionnels" et non sur les lignes de transports existantes ⁴. Une fois repérés, ces pôles (dénommés points-clés) pourront faire l'objet d'un traitement

¹ La référence au métro est omniprésente dans le projet de restructuration des lignes d'autobus: "Pour permettre aux usagers de changer d'autobus comme on change de métro, cinq points-clés vont être créés" XXX, "La RATP veut séduire les banlieusards" Moniteur du 25 nov.1988.

"Un premier examen de la banlieue a permis de répertorier environ 150 pôles qui pourraient être considérés comme le pendant des 240 stations de métro de Paris" ARNAUD (P), "De la banlieue à la région, l'offre de transports". Annales de la Recherche Urbaine n°39, 1988, p.31 à 34.

"Un même modèle culturel de réseau et de relations entre le réseau et la ville est invoqué, de façon plus ou moins explicite: le modèle du métro parisien" SCHERRER (F), "L'autobus en banlieue: une nouvelle conception du réseau RATP", Annales de la Recherche Urbaine n°39, 1988 p.23 à 30.

Cette analogie avec le métro explique largement qu'une telle démarche ait été développée à l'intérieur de la RATP et non chez d'autres exploitants de réseaux. Cependant, d'autres facteurs ont pu influencer sur la mise en place de son opérationnalité comme le caractère particulièrement illisible du réseau de bus de la banlieue parisienne, mais aussi les menaces de privatisations des lignes. Dans ce contexte, en recherchant une unité de réseau, la RATP se protège contre un éventuel éclatement des services.

² ARNAUD (P), "De la banlieue à la région, l'offre de transports". Annales de la Recherche Urbaine n°39, 1988, p.32.

³ SCHERRER (F), "L'autobus en banlieue: une nouvelle conception du réseau RATP". Annales de la Recherche Urbaine n°39, 1988, p.24.

⁴ cf: DUPUY (G), "Vers une théorie territoriale des réseaux". Annales de géographie n°538, nov/déc. 1987, p.658 à 679.

particulier, dégagant leur unité et permettant leur lisibilité. A partir de ces points singuliers, une hiérarchie dans les dessertes est définie, reposant sur trois niveaux distincts:

- Interpolaire ou régional, reliant entre eux les principaux pôles.
- Sectoriel, assurant une desserte interne d'un vaste secteur ainsi que les rabattements sur le niveau régional.
- Local, plus souple, et spécifique.

En s'appuyant directement sur les points structurants de l'espace urbain, la RATP cherche à territorialiser son réseau de bus, sans toutefois rigidifier les flux. Comme le remarque P.ARNAUD, "c'est en ces points que peut s'effectuer l'ancrage du transport dans la ville" *. Une fois la restructuration appliquée à l'ensemble de la banlieue, la charpente du réseau devrait évoluer par densification des pôles et des liaisons, au même rythme que celui de la structure urbaine. Le modèle de développement en réseau serait alors proche de celui de la voirie.

Les réorganisations des transports collectifs qui accompagnent la mise en place d'un axe ferré "lourd" (de type tramway ou VAL), entraînent-elles aussi un renforcement de la nodalité. En effet, celui-ci est utilisé comme une épine dorsale sur laquelle des rabattements systématiques des lignes de bus sont organisés, créant aux points de confluence des noeuds d'échanges privilégiés à l'intérieur du réseau. La démarche adoptée lors de la mise en place d'un Transport en Commun en Site Propre (TCSP) est identique quelles que soient les agglomérations et les modes de transports. Ainsi, à Lille, "Le réseau de surface a été restructuré progressivement autour du VAL pour faire bénéficier au maximum les utilisateurs des gains de temps qu'il apporte. Dès que le métro ou le tramway permet de raccourcir la durée du trajet, correspondances comprises, les lignes d'autobus ont été amenées en rabattement sur ces axes lourds" ²; à Grenoble, "La première ligne

¹ ARNAUD (P), article cité, 1988, p.33.

² RAT (C), BEAUSSART (J.L), "Un réseau réorganisé: les T.C.C". Revue Transports. n°320, décembre 1986, p.647.

de tramway par ses performances, sa capacité, doit devenir l'épine dorsale du réseau de transports en commun sur laquelle s'organisera le réseau restructuré. La complémentarité des deux systèmes sera assurée par création de pôles d'échanges bus-tramway et le rabattement des lignes périphériques pour étendre à tout le réseau les effets du tramway" ¹; à Nantes, "à l'est comme à l'ouest, la plupart des lignes actuellement radiales (et affrétées) seront surtout rabattues sur les terminus du tramway ou sur d'autres stations de son parcours. Stations qui seront d'ailleurs aménagées pour faciliter la correspondance" ². La démarche apparaît alors radicalement différente de celle choisie par la RATP. Dans un cas, la nodalité est définie en regard de l'usage de la ville; dans l'autre, elle repose d'abord sur des contraintes d'exploitation des transports collectifs ³. Dans un cas, la nodalité est à la base de la définition du réseau; dans l'autre, elle n'est que la résultante de l'adaptation du réseau à un axe lourd. Il y a évidemment parfois coïncidence entre les noeuds de transports et les noeuds urbains, mais celle-ci n'est pas recherchée d'emblée et tout se passe comme si les bus ne pouvaient à eux seuls exercer un pouvoir polarisateur.

Avec les sites propres ferrés, les entreprises exploitant les réseaux de province cherchent comme la RATP à inscrire le transport collectif dans la ville. De fait, en introduisant une hiérarchisation à l'intérieur du réseau, en renforçant sa nodalité, elles tendent à en durcir la structure. De plus, en utilisant un matériel nouveau et moderne, elles jouent sur l'image des transports publics qu'elles améliorent. Le coût même de ce matériel apparaît comme un gage de sa stabilité. L'accroissement de fréquentation du réseau obtenu après la mise en service d'un VAL

¹ GUILLOSSOU (M), "Le tramway de l'agglomération grenobloise". Travaux, avril 1986, p.45.

² BIGEY (M), "Nantes: un tramway pour mieux circuler", Transport public, octobre 1984.

³ Ainsi, par exemple, dans l'Avant Projet Sommaire (APS) du tramway rémois, l'orientation retenue concernant la restructuration du réseau d'autobus est celle "d'une étude économique visant à dégager les potentialités de rabattement et donc d'économie d'exploitation sur les lignes d'autobus" XXX, Tramway de Reims: dossier de prise en considération. Mai 1988.

ou d'un tramway montre que les entreprises parviennent effectivement à rendre les transports publics plus attractifs. Mais, en construisant le réseau uniquement en fonction des axes lourds, ne contribuent-elles pas paradoxalement à le fragiliser? En effet, les sites propres ferrés servent avant tout à renforcer les liaisons radiales; et ce faisant, ils impriment plus fortement dans l'espace le mode d'organisation déjà existant des transports collectifs urbains. Ils visent ainsi par une opération de prestige à affirmer une structure urbaine traditionnelle menacée. A propos du métro lyonnais, A.BARRE écrit: "En donnant accès en quelques minutes aux pôles attractifs du centre-ville, le métro apparaît comme l'un des éléments moteurs de la revitalisation de ce dernier" ¹; de même, pour M.BIGEY, "Comme partout ailleurs, les activités du centre de Nantes sont menacées par l'engorgement des voies d'accès. Le tramway permet de venir en centre-ville sans provoquer d'encombrement, sans nécessiter de place de stationnement et par conséquent, permet d'inverser une évolution qui semblait inéluctable: le dépérissement du centre-ville" ². En organisant le réseau en fonction de cet enjeu, et en subordonnant sa nodalité à la linéarité du site propre et non à un polycentrisme éclaté des villes ³, les transports collectifs ne sont pas à même d'assumer la mobilité urbaine de périphérie à périphérie. Or, en terme de déplacements, on pourrait dire de territoire fonctionnel, celle-ci représente des flux considérables: les résultats de huit enquêtes-ménages montrent dans chacun des cas qu'ils sont supérieurs à 50% du total des déplacements; parallèlement, les transports publics n'acheminent que de 2 à 9% de ces flux!

¹ BARRE (A), "Transport et aménagement urbain: l'exemple du métro dans les grandes métropoles régionales françaises". Revue de géographie de Lvon. n°3, 1980, p.209 à 231.

² BIGEY (M), "Le tramway nantais". Revue Travaux, avril 1986, p.40 à 42.

³ Ainsi, par exemple, C.CRETIN remarque qu': "une double appartenance apparait, le rôle et la place des communes de banlieue ne dépendent plus exclusivement des rapports entretenus avec la ville centre mais aussi de ceux de toute nature établis avec l'ensemble urbain, avec les communes voisines, avec les nouveaux points forts de l'espace périphériques" ("Banlieues contemporaines et stratégies communales. Quelques exemples dans la Loire" Revue de géographie de Lvon. vol 64, n°1, 1989 p.31 à 39).

agglomération	année de l'enquête	part des déplacements de périphérie à périphérie dans le total des déplacements	part des déplacements de périphérie à périphérie effectués en T.C
Avignon	1980	6798	298
Nantes	1980	5 2 *	898
Valence	1981	7298	798
Lorient	1982	5798	998
Belfort	1982/83	6798	598
Perpignan	1984	5998	898
Grenoble	1985	7498	898
Valenciennes	1985	5798	798

Source: CETUR.

Si l'on considère que la mobilité n'est pas faite d'une suite de déplacements sans liens entre eux, mais d'une chaîne de déplacements polarisés successifs ¹, les uns radiaux, les autres de périphérie à périphérie, n'ayant pas toujours la même origine, on conçoit que les transports collectifs, en négligeant les pôles périphériques ne peuvent répondre aux besoins actuels. Il n'est donc pas étonnant que le seul renforcement de l'organisation radiale d'un réseau avec un site propre ferré n'entraîne en définitive que de modestes transferts modaux de l'automobile vers les transports collectifs. En 1980, à Lyon, après la mise en service du métro, ils représentaient 11% des déplacements réalisés sur le réseau (soit seulement 1% du total des déplacements réalisés dans l'agglomération); à Nantes, en 1986, après la mise en service du tramway, ces transferts ne comptent que pour un peu plus de 8% de la clientèle du réseau; à Grenoble, ils représentent 5% de cette clientèle. Ces résultats montrent en tout cas qu'il paraît illusoire de chercher à résoudre les difficultés d'accès dans les centres-villes avec une ou deux lignes de transports publics en site propre. Ils indiquent également que le durcissement du réseau par le recours à une technologie lourde ne peut à lui seul renverser les formes de mobilité en vigueur. En subordonnant l'ensemble du réseau à l'axe lourd, tout se passe comme si l'on oubliait les atouts des autobus:

¹ Certaines enquêtes-ménages comme celle de St-Brieuc prenaient en compte ces chaînes de déplacements à travers l'établissement d'un "carnet de bord individuel des déplacements". Des problèmes méthodologiques liés tant à l'hétérogénéité des données recueillies qu'à la lourdeur du traitement, ont rendu inexploitable ces documents.

leur souplesse et leur flexibilité. On pourrait dire alors que le "technologique" prime sur le "réseautique".

La réflexion de la RATP sur le Schéma Directeur de l'Offre, mais également l'évolution récente de la conception du métro lyonnais telle qu'A.BIEBER a pu la décrire ¹, montrent qu'une autre manière de penser les transports collectifs est possible. En effet, n'est-ce pas en se basant sur les noeuds urbains existants pour définir le réseau qu'une réelle irréversibilité de celui-ci pourra être assurée? La démarche inverse qui consiste à vouloir faire d'abord des points forts du réseau des pôles urbains ², tout en "oubliant" de relier entre eux les autres noeuds de la ville, n'est-elle pas vouée à l'échec, compte tenu du rôle faiblement territorialisant des transports publics dont les remises en cause spatiales, reflets d'une gestion de capital, ont jusqu'alors témoigné?

On peut retenir de cette approche fonctionnelle que, contrairement à la voirie urbaine, il existe bien un opérateur collectif des transports publics qui, en fonction de contraintes techniques, économiques et politiques conçoit, réalise, et gère un réseau. Mais, cet opérateur s'appuie moins sur la relation entre des "propriétés réseautiques" et un système territorial urbain pour

¹ "Dans la première phase de notre brève histoire du métro de Lyon, c'est la ville de Lyon qui a, autour d'une congruence métro <-> commerce central secrète les vitamines de croissance sans lesquelles le métro n'aurait pu démarrer (vision fonctionnelle du "centre qui respire", dominance commerciale bicéphale Presqu'île + Part-Dieu, etc.). Dans une deuxième phase, le relais des communes périphériques a été opérant autour d'une congruence plus sociale métro <-> banlieues "à problèmes". Un premier élargissement spatial des enjeux du métro a été opéré.

Dans une troisième phase, en gestation, il nous semble qu'une congruence nouvelle est actuellement proposée qui concernait l'ensemble de l'agglomération, autour de l'idée d'un métro "animateur" d'une reconquête qualitative de certains quartiers "charnières" (Vaise, Gerland etc.). BIEBER (A), "Le rôle des transports en commun dans la planification de l'agglomération lyonnaise". Cahier du Groupe Réseaux n°2, avril 1985, p.6 à 27.

² démarche exprimée notamment par A.VIGARIE dans: "Le tramway de Nantes: un exemple d'utilisation des transports en commun pour contrôler et orienter l'urbanisation", Revue de géographie de Lyon, n°58, 1983.

définir le réseau que sur des principes commerciaux de marketing et de management de service public, dont J.M.OFFNER ¹ a montré qu'ils n'étaient pas spécifiques aux transports collectifs. Ce système révèle aujourd'hui ses limites et la croissance des déficits d'exploitation des réseaux amène à reposer la question de l'évolution des territoires institutionnels: peuvent-ils continuer à s'étendre comme dans les années 70, tout en bénéficiant d'une aide accrue de la collectivité, ou bien leur développement ne doit-t-il pas reposer sur une réorganisation des réseaux contenus dans les limites géographiques des institutions territoriales actuelles?

1 OFFNER (J.M), "La chimère et le caméléon, les ambiguïtés du mimétisme entrepreneurial dans les transformations du secteur des transports collectifs urbains en France". Intervention au 3ème colloque international de la revue Politiques et Management Public. Québec, 3 et 4 nov.1988, 20p.

Conclusion de la troisième partie.

La comparaison des réseaux de voirie et de transports collectifs urbains met en évidence deux modèles différents, à la fois sur le plan morphologique et fonctionnel. On peut en résumer les caractéristiques par le tableau suivant:

**voirie et transports collectifs urbains:
deux réseaux opposés.**

	morphologie	mode de gestion	référence gestionnaire	opérateur collectif
voirie	imbrication	patrimoine	espace/domaine public	non
T.C	juxtaposition	capital	service public industriel et commercial	oui

Ces spécificités propres à chacun des deux réseaux sont porteuses d'éléments susceptibles de faciliter ou au contraire d'entraver leur prise en charge par des organismes intercommunaux. Nous voudrions les synthétiser ici:

a) sur le plan morphologique, la juxtaposition urbain / interurbain des transports publics trouve historiquement son origine dans la diffusion d'une technologie électrique qui médiate l'alliance de conditions politiques, économiques, sociales et spatiales, favorables à une autonomisation du milieu urbain. Jamais remise en cause depuis le début du XXème siècle, cette juxtaposition des réseaux a permis dans le système institutionnel français la prise en charge intercommunale des transports collectifs urbains puisqu'à l'échelle de "l'urbain", c'est le seul type d'organisme qui existe.

A l'inverse, l'imbrication des différents niveaux de voiries (nationale, départementale et communale) à l'intérieur de l'espace urbanisé constitue, par l'éclatement institutionnel qu'elle suscite, une difficulté majeure pour le développement de l'intercommunalité et cela d'autant plus que les liaisons

intercommunales sont effectuées sur des axes qui relèvent de l'échelle départementale.

b) Sur le plan fonctionnel, la logique de capital qui prévaut en matière de transports collectifs repose sur une extension des réseaux, à condition que des profits financiers soient réalisables pour les entreprises exploitantes. Les frontières communales ne constituent pas pour ces dernières une fin en soi; elles cherchent seulement à puiser dans le stock d'opportunités économiques représenté par les concentrations urbaines. C'est en ce sens qu'il faut saisir l'expression d'une "logique de réseau". Dans le contexte français, marqué par le modèle de l'économie mixte (partenariat public / privé), l'affirmation du caractère de nécessité d'un service public de transports urbains a conduit les communes à se regrouper, pour financer la desserte de leur territoire par les transporteurs. Mais l'accroissement des déficits d'exploitation des réseaux tend à reposer la question de la participation publique, mettant ainsi en relief la vulnérabilité territoriale des transports urbains.

Parallèlement, la voirie gérée par les communes se situe dans un autre modèle: celui du patrimoine centré sur la pérennisation, la conservation, mais aussi l'adaptabilité à la marge pour ne pas bousculer les multiples et fragiles équilibres existants. Dans ce cadre, la notion de réseau s'efface et cède la place à celle d'espace ou de domaine public qui devient la référence gestionnaire. Or, si derrière l'idée de réseau peut jouer l'affirmation d'une certaine logique technique, reposant sur la connexion des lieux, susceptible de favoriser l'acceptation d'une dynamique intercommunale à l'échelle urbaine, en revanche, avec l'affirmation de la notion de domaine public, transgresser les limites des communes revient à atteindre celles-ci dans leur essence, ce que les municipalités ne peuvent admettre.

CONCLUSION GENERALE

Conclusion.

Si l'idée d'une autorité unique chargée de la gestion des déplacements à l'échelle de l'agglomération fait recette auprès des décideurs, techniciens et politiques, notre recherche sur l'organisation institutionnelle des réseaux urbains de transports montre à quel point cette autorité apparaît difficile à créer.

L'intercommunalité qui en constituerait le support territorial se retrouve pour la gestion des transports collectifs comme pour celle de la voirie, mais avec des modalités opposées sur plusieurs points:

a) En termes quantitatifs: alors qu'elle a accompagné le mouvement général de renouveau des transports collectifs urbains au cours des années 70, l'intercommunalité est restée, pour la voirie des villes, limitée à quelques agglomérations. La voirie reste essentiellement une compétence communale.

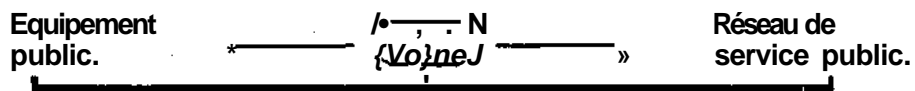
b) En termes spatiaux: alors que, pour la gestion des transports publics, l'intercommunalité correspond approximativement à l'espace urbanisé, en matière de voirie, elle peut prendre des formes totalement indépendantes de celles de l'agglomération, recouvrant d'importants secteurs ruraux et laissant de côté une bonne partie du milieu urbain dense.

c) En terme de contenu: alors que l'intercommunalité sert de support à l'extension des lignes de transports en commun, elle a bien souvent pour fonction, en matière de voirie, d'autoriser un regroupement de travaux publics permettant aux communes d'obtenir des prix avantageux auprès des entreprises.

Aussi, voirie et transports collectifs, qui ont en commun de mettre l'usager au coeur des flux, apparaissent en définitive comme des objets d'études bien différents en regard des formes intercommunales qui s'y déploient. Deux éléments nous semblent capitaux pour comprendre cette distinction: l'un relève de l'idée

même de réseau; l'autre des formes d'expertises qui s'y développent.

a) Si les transports collectifs peuvent être situés dans la catégorie des réseaux de services publics, le statut de la voirie est beaucoup plus complexe et ambivalent. On peut le schématiser de la manière suivante:



Tout se passe en définitive comme si la voirie urbaine, placée entre les deux pôles de l'équipement public et du réseau, se trouvait en tension constante entre eux.

D'un côté, elle est rue, sa dimension géographique est celle du quartier, elle apparaît au niveau élémentaire de la relation urbanisme / transport, celui de la qualité de l'espace public qui fait avant tout de la voirie un bien patrimonial.

De l'autre, elle est réseau viaire. sa dimension géographique pourrait être celle de l'agglomération, marquée par l'intensité des échanges. Mais, ce niveau trouve mal à s'individualiser dans un ensemble de voies faiblement hiérarchisées recevant des circulations d'ordre local, départemental, régional ou national. Son appréhension relève alors de l'amélioration du système global de transports.

La coexistence de ces deux dimensions propres à la voirie urbaine rend compte des difficultés à la situer dans un cadre intercommunal d'agglomération. Car, dans ce cas, il y aurait d'une part, pour les municipalités, gestionnaires des voies communales, un risque de soumettre ces dernières au seul objectif d'amélioration de la productivité du système de transport, et d'autre part, pour les autres collectivités gestionnaires (Etat et département), un risque de dilution de leur propre territoire par perte de cohérence de leur réseau. C'est, en définitive, ce qui se produit aujourd'hui pour les transports collectifs dans certains départements densément peuplés, où la multiplication et l'extension de Périmètres des

Transports Urbains qui finissent par se rencontrer enlèvent sa signification à une desserte de niveau départemental.

b) Le second élément qui permet de distinguer voirie et transports publics en regard de leur territoire institutionnel est lié à la dualité des formes d'expertises techniques.

Pour les transports collectifs, dans un jeu local souvent complexe se distingue un couple central: entreprise gestionnaire / collectivité locale. Dans ce modèle, seule la collectivité publique dispose du support territorial: la commune. L'entreprise joue, quant à elle, sur un réseau qu'elle cherche à étendre. C'est à travers cette logique qu'elle peut contribuer à favoriser une intégration politique de nature intercommunale à l'échelle de l'agglomération.

Pour la voirie, le jeu local met en présence des acteurs différents: les services de l'Équipement remplacent l'entreprise gestionnaire. Seulement, dans ce modèle, il n'y a plus initialement un mais deux supports territoriaux: celui de la commune et celui de la subdivision territoriale de l'Équipement à un niveau supra-communal. Son ancrage local fait de cette dernière un partenaire privilégié des communes. Elles leur confient fréquemment la gestion de leur voirie, même en milieu urbain où les services techniques des villes-centres ne sont guère parvenus à étendre leurs prestations sur les collectivités voisines. Ce modèle supra-communal qui domine la gestion de la voirie n'exclut cependant pas totalement l'intercommunalité, mais celle-ci reste:

- souvent subordonnée aux services de l'Équipement, comme en témoignent les contours géographiques des organismes intercommunaux qui sont fréquemment calqués sur ceux des subdivisions; l'ingénieur subdivisionnaire en assurant la direction.

- facultative, puisque les communes n'ont pas à se regrouper pour disposer d'une expertise technique lorsqu'elles ne peuvent l'acquérir seule.

De ce fait, l'intercommunalité reste limitée, chaque commune de l'agglomération souhaitant éviter de participer à des formules suspectées de réduire leur "autonomie". Cela d'autant plus qu'elles touchent une compétence vécue comme affectant un bien hautement chargé de valeur patrimoniale.

Pour cette raison, l'alternative au modèle supra-communal repose davantage pour les communes périphériques des agglomérations sur un modèle de fragmentation marqué par la multiplication et la juxtaposition de services techniques municipaux que sur la mise en place d'organismes intercommunaux.

A l'issue de cette recherche, il convient de rappeler que les résultats obtenus sont très relatifs au cas français dont la spécificité reste marquée par deux facteurs essentiels pour notre propos qui induisent des rapports particuliers entre les pouvoirs techniques et politiques: d'une part, l'extrême morcellement communal qui n'a d'équivalent en Europe qu'en Grèce; d'autre part, le poids des corps de techniciens de l'Etat dans le domaine de la voirie.

Enfin, nous voudrions pour terminer ce travail, ébaucher une problématique qui permettrait de l'ouvrir sur de nouvelles pistes de recherches.

En cherchant à explorer les relations entre l'intercommunalité et les réseaux de transports, nous avons fondé notre problématique sur ce que nous avons dénommé le "territoire du cercle", marqué par des limites, des continuités, une inscription dans la durée. Mais, le réseau est porteur d'une autre forme de territoire, celui des flux, marqué par l'idée de connexion des lieux, dont nous avons pu esquisser les enjeux à travers la question de l'opérateur du réseau de transports publics.

Or, on peut faire l'hypothèse qu'aujourd'hui l'une des dimensions majeures de l'aménagement urbain passe par les possibilités de régulations issues de la confrontation des deux formes territoriales: celle du cercle et celle des flux. Cette conception repose sur un certain brouillage des échelles géographiques, permis par les réseaux, qui résulte en fait d'un double phénomène:

- d'une part, celui du "catapultage des échelles" ¹ lié à la projection des villes dans un contexte d'intense concurrence

¹ L'expression est empruntée à M.SAVY qui l'avait utilisée lors de la présentation d'une recherche DATAR sur: le schéma global d'aménagement du territoire, au cours d'un colloque sur Barcelone. ENPC, 1988.

économique élargi au niveau européen. Il entraîne une complexification et une redistribution des fonctions urbaines ¹ amenant une nouvelle hiérarchisation des espaces ne reposant plus sur des contiguïtés. Dans cette optique, l'image médiatique de l'agglomération paraît essentielle et nécessite une solidarité territoriale visant à la découverte et à la valorisation de ses points forts, qu'ils appartiennent ou non à la commune-centre. C'est, par exemple, le sens de la démarche lyonnaise où l'on a fait appel à M.CANTAL-DUPART pour identifier "les lieux magiques de l'agglomération" ². Or, derrière l'émergence de ces "lieux", trois questions se posent: celle de leurs critères de choix, celle de leur mise en relation par les réseaux, celle du devenir des espaces interstitiels.

- d'autre part, ce brouillage des échelles résulte parallèlement d'un réflexe identitaire qui vise à maintenir, voire à renforcer (conformément aux principes mêmes de la décentralisation), l'"autonomie communale" en développant une "centralité de banlieue". Le manifeste de l'Association Ville et Banlieue illustre cette position: "la volonté est d'unifier la ville (c'est à dire la commune de banlieue), de lui donner son centre de gravité en même temps que d'agir sur les quartiers" ³. Cette perspective nous renvoie au territoire du cercle et ce n'est d'ailleurs pas un hasard si ces "centrantes de banlieues" font paradoxalement volontiers référence aux notions de bourgs et de villages. Dans la définition de cette centralité, les réseaux de transports peuvent jouer un rôle capital car, comme le note C.CRETIN, "il n'est pas de commune où on nie le recours à la ville-centre, mais on n'en fait qu'un aspect important, non essentiel de la vie de banlieue. Par contre,

¹ complexification par exemple du fait de l'introduction de technopoles ou du réaménagement de "friches industrielles"; redistribution liée notamment à la spécialisation culturelle des centres-villes (cf: LEVY (J.P), Centres villes en mutation. Toulouse, CNRS, 1987, 257p.)

² BONNET (J), TOMAS (F), "Centre et périphérie: éléments d'une problématique urbaine". Revue de géographie de Lyon. vol.64, n°1, 1989, p.5.

³ Association Ville et Banlieue. La ville reconquise. Paris, Documentation Française, 1985, p. 155.

l'enchevêtrement des liaisons internes est toujours relevé" ¹. En matière de voirie, le réinvestissement par les communes d'axes ayant recouvré une dimension locale après déviation du trafic de transit peut servir d'épine dorsale dans la recherche de cette centralité; il en va de même pour les transports collectifs, avec la définition d'un pôle d'échange intermodal qui peut épauler une volonté municipale visant à structurer la commune. On peut se demander si l'un des volets essentiels des travaux des communes n'est pas aujourd'hui de permettre l'organisation et la hiérarchisation des espaces interstitiels non traités par la politique d'agglomération en utilisant notamment la capillarité des réseaux.

Pour aborder cette problématique de la confrontation territoire des flux / territoire du cercle, plusieurs approches sont possibles, nous en retiendrons deux qui peuvent être complémentaires:

a) la première consisterait à entrer dans la dimension cognitive des réseaux et à rechercher auprès d'un groupe homogène d'individus à forte mobilité (industriels, étudiants ...) comment se forge (ou non) une pratique réticulée de l'espace urbain et quelle est sa prégnance par rapport à une organisation reposant sur des relations de proximité.

b) La seconde consisterait à étudier comment un groupe d'acteurs institutionnels, dans une perspective stratégique, pourrait se positionner comme gestionnaire de ces relations entre territoire du cercle et territoire des flux. Les agences d'urbanismes semblent de ce point de vue constituer un échantillon de choix qui "passe d'une conception de l'aménagement urbain à dominante spatiale et foncière, à une vision plus structurelle, privilégiant les savoir-faire, les flux, l'épargne et le cadre de vie" ².

¹ CRETIN (Cl), "Banlieues contemporaines et stratégies communales: quelques exemples dans la Loire". Revue de géographie de Lvon. vol.64, n°1, 1989, p.39.

² XXX, "Le renouveau des agences d'urbanisme". Moniteur du 15 avril 1988.

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE.

Cette bibliographie est organisée en sept sections thématiques:

- A. L'aménagement urbain et la ville.
- B. Réflexions sur les réseaux et le génie urbain.
- C. La question du territoire.
- D. L'administration et la gestion territoriale locale.
- E. L'intercommunalité.
- F. La voirie.
- G. Les transports collectifs urbains.

Dans chaque section, les documents sont classés par ordre alphabétique des noms d'auteurs.

Cette bibliographie ne reprend pas les articles issus des revues de professionnels et d'élus suivantes:

- Annales de la Voirie et de l'Environnement.
- Départements et Communes.
- Gazette des communes.
- Géomètre.
- Moniteur du Bâtiment et des Travaux Publics.
- Ponts et Chaussées, Mines.
- Revue des Ingénieurs des Villes de France - Génie Urbain.
- Revue Générale des Routes et Aérodrômes.
- Travaux.

A. L'AMENAGEMENT URBAIN ET LA VILLE.

BARRERE (P), CASSOU-MOUNAT (M),
Les villes françaises. Paris, Masson, 1980.

BONNET (J), TOMAS (F),
 "Centre et périphérie: éléments d'une problématique urbaine".
Revue de Géographie de Lyon, vol. 64, n°1, 1989.

CASTELLS (M), GODARD (F),
Monopolville: l'entreprise. l'Etat, l'urbain. Paris/La Haye, Mouton, 1974.

CLAVAL (P),
La logique des villes. Paris, LITEC, 1981.

CRETIN (Cl),
 "Banlieues contemporaines et stratégies communales. Quelques exemples dans le Loire". Revue de Géographie de Lyon, vol.64, n°1, 1989.

DUBY (G) (Sous la direction de),
Histoire de la France urbaine, t.4 et 5. Paris, Seuil, 1983 et 1985.

DUGUET (A et P),
 "Centralités en banlieue". Annales de la Recherche Urbaine n°32, 1986.

FNAU,
Solidarités territoriales. Strasbourg, Actes du colloque, 1984.

FRESCHI (L),
 "Stratégies urbaines communales de l'agglomération grenobloise".
Revue de Géographie de Lyon, vol.64, n°1, 1989.

GAUDIN (J.P),
L'avenir en plan. Seyssel, Champ Vallon, 1985.

JALABERT (G),
 "Toulouse, croissance et crise". Revue de Géographie des Pyrénées et du Sud-Ouest, t.54, fasc.1, 1983.

LABASSE (J),
L'organisation de l'espace. Paris, Hermann, 1971 (1ère ed, 1966).

LABORIE (J.P),
 "L'espace industriel de Toulouse: les effets de l'absence d'une politique d'agglomération". Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest, tome 54, fasc.3, 1983.

LE GOFF (J), GUIEYSSE (L),
Crise de l'urbain, futur de la ville. Paris, Economica, 1985.

LEVY (J.P),
Centres-villes en mutation. Toulouse, CNRS, 1987.

Mac DONALD (J.F),
"The first Chicago Area Transportation Study, projections and plans for metopolitan Chicago in retrospect". Planning Perspective, n°3, 1988.

MEYER (J),
Les aspects récents du phénomène, de croissance urbaine et la notion de périmètre d'agglomération. Thèse, doctorat en urbanisme, Institut d'Urbanisme de Paris, 1957, dactylographiée.

MICHEL (M),
 "Les politiques urbanistiques dans une ville moyenne: Chartres". Annales de Géographie. n°544, 1988.

MOLES (A),
Labyrinthe du vécu. Paris, Librairie des Méridiens, 1982.

PHILIPPONEAU (M),

Changer la vie, changer la ville. La Baule, ed. Breiz, 1976.

ROSEN (C),

The limits of power, great fires and the process of city growth in America. Cambridge, 1986.

SANSOT (P),

Poétique de la ville. Klincksieck, 1984.

B. REFLEXIONS SUR LES RESEAUX ET LE GENIE URBAIN.

AMAR (G),

"Essai de modélisation conceptuelle d'un réseau de circulation".
Cahier du Groupe Réseaux n°3, nov.1985.

DUHEM (B), MAUGENDRE (J.P), MORVAN (G),

Quel génie urbain pour les services techniques municipaux? Paris,
CFPC, mars 1987.

DUPUY (G),

"Pour un génie urbain problématique", Annales de la Recherche Urbaine. n°13, 1981.

DUPUY (G),

Réseaux, systèmes, territoires. Paris, Presses de l'ENPC, 1986.

DUPUY (G),

"Les réseaux techniques sont-ils des réseaux territoriaux?". Espace géographique n°3, 1987.

DUPUY (G),

"Vers une théorie territoriale des réseaux". Annales de géographie n°538, nov/déc. 1987.

DUPUY (G),

"Demande de création d'un GRECO *réseaux* ". Cahier du Groupe Réseaux n°9, sept.1987.

FICHELET (M),

"Citadins, réseaux et territoire". Dossier des séminaires Techniques. Territoires. Sociétés n°2, Flux, réseaux, territoires, sept. 1987.

GUDLLERME (A),

"La genèse du concept de réseau: 1770/1830". Dossier des séminaires Techniques. Territoires. Sociétés n°2, Flux, réseaux, territoires, sept.1987.

KNAEBEL (G),

"L'assainissement, système socio-technique". Cahier du Groupe Réseaux n°3, nov.1985.

LEFEVRE (Ch), MENERAULT (Ph),

"Analyse comparative des systèmes institutionnels et financiers des transports collectifs urbains en Europe", in, DUPUY (G) et alii, Génie urbain, territoires, information. LATTS (rapport pour le Plan Urbain), 1989.

LEMOIGNE (J.L),

"La mémoire du réseau: tout s'écroule ... et pourtant". Note de recherche 89-05, GRASCE, avril 1989.

LORRAIN (D),

"Services urbains, l'expérience française: le rôle des grands opérateurs de réseaux urbains". Cahier du Groupe Réseaux n°10, mars 1988.

LORRAIN (D),

"L'industrie des réseaux urbains en France". Revue d'Economie Régionale et Urbaine n°1, 1986.

MARTIN (J.P),

"L'analyse des réseaux en géographie". Cahier du Groupe Réseaux n°3, nov.1985.

MARTINAND (Cl), Le génie urbain. Paris, documentation française, juin 1986;

NEGRIER (E),

La maîtrise politique des réseaux de communication: le cas des politiques publiques de câblage à Metz. Montpellier et Rennes. Thèse nouveau régime, doctorat de sciences politiques, Montpellier 1, 1989, dactylographiée.

RIBEILL(G),

"Réseaux techniques: le développement à la française". Metropolis n°73/74, 1986.

RIBEILL (G),

"Quelques aspects sur la longue durée de l'évolution du profil de l'opérateur de réseau". Cahier du Groupe Réseau n°10, mars 1988.

SORBETS (Cl),

Traitements intégrés ou traitements in situ: réseaux communautaires dans le site de la communauté urbaine de Bordeaux. Bordeaux, CERVIL, (rapport pour le Plan Urbain) 1988.

SCHERRER (F),

"Réseaux et référence territoriale: le cas des communautés urbaines", in, DUPUY (G) et alii, Génie urbain, territoires-information. LATTS (rapport pour le Plan Urbain), 1989.

VELTZ (P), SAVY (M),

"Logistique, systèmes d'information et réseaux inter-entreprises". Cahier du Groupe Réseaux n°8, mai 1987.

C. LA QUESTION DU TERRITOIRE.

ABELES (M),

Jours tranquilles en 89. Paris, éd. O.Jacob, 1989.

ABHERVE (M),

"Evry, de bien étranges limites". Hérodote. n°10, 1978.

ALLIES (P),

L'invention du territoire. Grenoble, PUG, coll. Critique du droit, 1980.

BAREL (Y),

"Le social et ses territoires" in, Espaces, jeux et enjeux. Paris, Fayard, coll. nouvelle encyclopédie des sciences et des techniques, 1986.

BAREL (Y),

"Modernité, code, territoire". Annales de la Recherche Urbaine n°10/11, 1981.

BAKIS (H),

Communication et territoires. Paris, Documentation Française, coll. communication et société, 1989.

BEAUCHARD (J),

Trafic. Toulouse, Eres, 1988.

BONNET (J),

"L'espace lyonnais, circonscriptions administratives, cadres d'étude et d'action". Revue de géographie de Lyon. n°2, 1982.

BRUNET(R),

"L'espace, règle du jeu", in, Espaces, jeux et enjeux. Paris, Fayard, coll. nouvelle encyclopédie des sciences et des techniques, 1986.

BRUNET (R), SALLOIS (J), (sous la direction de),
France: les dynamiques du territoire. Montpellier, éd.
 DATAR/RECLUS, 1986.

CLAVAL (P),
 "Les aspects modernes de la géographie politique". Cahier du TIGR.
 n°29/30, 1977.

CLAVAL (P),
Espace et pouvoir. Paris, PUF, 1978.

CLARCK(T),
Community structure, decision making, budget, expenditures and
 urban renewal. 51 american communities. New York, The Free
 Press, 1971.

CUNHA (A),
 "Systèmes et territoire: valeurs, concepts et indicateurs pour un
 autre développement". Espace géographique. n°3, 1988.

DELEUZE (G), GATTARI (F),
Mille plateaux. Paris, éd. de Minuit, coll. critique, 1980.

DI MEO (G),
 "Les formations socio-spatiales ou la dimension infra-régionale en
 géographie". Annales de Géographie n°526, 1985.

ESTIENNE (P),
 "France: chronique de géographie régionale". Annales de géographie.
 1984.

FREMONT (A),
La région: espace vécu. Paris. PUF, 1976.

GOUBERT (J.P), KALAORA (B),
 "Les territoires du patrimoine". Dossier des séminaires Techniques.
Territoires. Sociétés n°10, janvier 1990.

GOUY-GILBERT (C), JONQUIERE (H),

"L'émergence de la notion de patrimoine au sein de l'administration". Dossier des séminaires Techniques. Territoires. Sociétés n°10, janvier 1990.

HOCREITERE (P),

"Production et besoin territorial dans le système d'organisation de l'espace français", in, CURAPP, Centre, périphérie, territoire. Paris, PUF, 1978.

LACOSTE (Y),

"D'autres géopolitiques". Hérodote. n°25, 1982.

LACOSTE (Y), (sous la direction de),

Géopolitique des régions françaises. 3 tomes. Paris, Fayard, 1986.

LACOUR (Cl),

"De l'Aménagement du Territoire au développement des territoires, essai de théorisation sur une notion vague: le territoire", in, Région et Aménagement du Territoire, mélanges offerts à J.LAJUGIE. Bordeaux, ed.Bière, 1985.

LE ROY LADURIE (E),

Le territoire de l'historien. Paris, Gallimard, 1973.

LEVY (J),

"L'espace et le politique: quelles rencontres?" in, Espaces, jeux et enjeux. Paris, Fayard, coll. nouvelle encyclopédie des sciences et des techniques, 1986.

MARIE (M),

"Penser son territoire: pour une épistémologie de l'espace local". Dossiers des séminaires Techniques. Territoires. Sociétés, juin 1987.

MARIE (M), TAMISIER (Ch),

"Le faire avec ou le génie du lieu". Annales de la Recherche Urbaine. n°10/11, 1981.

MARIE (M), TAMISIER (Ch),
Territoire sans nom. Paris, éd. des Méridiens, 1982.

MAUREL (M.C),
 "Bureaucratie et contrôle territorial, le maillage de l'espace rural en URSS et en Pologne". Hérodote. n°25, 1982.

MAUREL (M.C),
 "Pour une géographie du territoire. L'étude du maillage politico-administratif". Hérodote. n°33/34, 1984.

MOLES (A), ROHMER (E),
Psychologie de l'espace. Bruxelles, Casteman, 1977 (2ème ed).

MONTGOLFIER (J. de), NAT ALI (J.M),
Le patrimoine du futur. Paris, Economica, 1987.

NORMAN (J.G),
Political geography. New York. Me Graw Hill, 1972 (2ème ed).

PINSON (D),
 "Nantes, Chanteray: l'installation du service d'eau contre l'indépendance communale", in, BURLIN (K), La banlieue oasis. Presses Universitaires de Vincennes, 1987.

PRESCOTT(J.R.V),
Political geography. Londres, Methuem, 1972.

RAFFESTIN (Cl),
Pour une géographie du pouvoir. Paris, LITEC, 1979.

RAFFESTIN (Cl),
 "Repères pour une théorie de la territorialité humaine". Cahier du Groupe Réseaux n°7, fev.1987.

REICHMAN (S),

"Le voyage d'un géographe au pays de l'administration". L'espace géographique. n°2, 1978.

REYNAUD (A),

"La géographie science sociale", Cahier du TIGR. n°49/50, 1982.

RONCAYOLO (M),

La ville et ses territoires. Paris, Gallimard, coll. Folio essais, 1990.

SANGUIN (A.L),

La géographie politique. Paris, PUF, coll. le géographe, 1977.

SANGUIN (A.L),

"L'évolution et le renouveau de la géographie politique". Annales de Géographie. n°463, mai-juin 1975.

SIMONETTI (J.O),

"L'administration de l'espace, l'exemple français". Annales de géographie. n°474, 1977.

D. L'ADMINISTRATION ET LA GESTION TERRITORIALE LOCALE.

D'ARCY (F), BAENA DEL ALCAZAR (M),
Décentralisation en France et en Espagne. Paris, Economica, 1986.

D'ARCY (F), PRATS (Y),
"Les politiques du cadre de vie", in GRAWITZ (M), LECA (J), Traité de sciences politiques, t.4. Paris, PUF, 1985.

AUBY (J.F),
Les services publics locaux. Paris, PUF, coll. Que sais-je? 1982.

AUBY (J.F),
"Le transfert des Directions Départementales de l'Equipement".
Revue Française de Droit Administratif. n°3, sept/oct. 1987.

BARRAQUE (B),
Espace politique local et praticiens de l'aménagement: les services municipaux d'Annecy. Paris, ARTE, juin 1984.

BARRAQUE (B),
"Pour une histoire des services urbains". Economie et Humanisme.
n°312, mars/avril 1990.

BARTHELEMY (J.R),
La culture technique locale. Paris, Fondation des villes, (rapport pour le Plan Urbain), 1988.

BECQUART-LECLERCQ (J),
Paradoxes du pouvoir local. Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1976.

BECQUART-LECLERCQ (J),
"Culture organisationnelle et gestion locale". Revue Politiques et Management Public, vol.6, n°1, mars 1988.

BIAREZ (S),

"Les incertitudes d'un pouvoir local: l'amorce critique d'une démarche marxiste structuraliste", in, SFEZ (L), l'objet local. Paris, UGE, coll.10/18, 1977.

BIAREZ (S),

Le pouvoir local. Paris, Economica, coll. La vie politique, 1989.

BLEITRACH (D), CHENU (A),

"Politique urbaine et appareils hégémoniques d'Etat", in, Le pouvoir local. Paris, Anthropos, 1979.

CAUQUELIN (A),

"Localisation/délocalisation: un objet local, St-Nom la Bretèche". in, SFEZ (L), l'objet local. Paris, UGE, coll.10/18, 1977.

DUFAU (J),

Le domaine public. Paris, éd. du Moniteur, 1987.

DUPUY (F), NICOLAS (J.M),

Les cadres supérieurs face à la décentralisation. Paris, CFPC, 1989.

DUPUY (F), THOENIG (J.C),

Sociologie de l'administration française. Paris, A.Colin, coll. U, 1983.

DUPUY (F), THOENIG (J.C),

L'administration en miettes. Paris, Fayard, 1985.

GANNE (B),

"Du notable au local: transformation d'un modèle politique". Annales de la Recherche Urbaine n°28, 1985.

GATTI-MONTAIN (J),

"Décentralisation et nouvelles élites locales: l'émergence d'une technostructure départementale et la réforme de la décentralisation", in La libre administration des collectivités locales. Paris, Economica, 1984.

GIBERT (R), DRESSAYRE (P), VERRIER (P.M),
 "La mairie à géométrie variable: finalités et moyens de la
 démunicipalisation des services publics urbains". Revue Politiques
 et Management Public, vol.5. n°3, sept.1987.

GREMION (P),
Le pouvoir périphérique. Paris, Seuil, 1976.

LONG (M), WEIL (P), BRAIBANT (G),
Les grands arrêts de la justice administrative. Paris, Sirey, 1978
 (7ème éd.).

LORRAIN (D),
 "Le grand fossé? le débat public/privé et les services urbains".
Politiques et Management Public, vol.5, n°3, sept.1987.

MABILEAU (A), SADRAN (P),
 "Le rôle politique de l'administration territoriale", in, DE BAECQUE
 (F), QUERMONNE (J.L), Administration et politique sous la Vème
 République. Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences
 Politiques, coll. Références, 1982.

MELLERAY (G),
La tutelle de l'Etat sur les communes. Paris, SIREY, 1981.

MENY (Y),
 "Les politiques des autorités locales", in GRAWITZ (M), LECA (J),
Traité de sciences politiques, t.4. Paris, PUF, 1985.

revue POLITIX, L'espace du local. n°7/8, 1989.

RONDIN (J),
Le sacre des notables. Paris, Fayard, 1985.

SORBETS (Cl),

"Dix années de villes moyennes. Modernisation politique ou mise en scène de nouveaux élus". Economie et humanisme n°305, jan./fev. 1989.

THOENIG (J.C),

"Pour une approche analytique de la modernisation administrative". Revue Française de Sciences Politiques. n°4, août 1987.

TROSA (S),

"Les relations élus/fonctionnaires et la représentation locale" Pouvoirs locaux n°1, 1989.

WORMS (J.P)

"Le préfet et ses notables". Sociologie du travail, juillet/sept. 1966.

E. L'INTERCOMMUNALITE.

ALBERT (H),

"Une fausse solution: les communautés urbaines". Revue Politique et Parlementaire. n°842, 1973.

BAIXAS (J),

Les relations ville-campagne: Montpellier et les communes du syndicat intercommunal du Pic-St-Loup. Thèse d'Etat, doctorat de sciences économiques, Montpellier 1, 1976, dactylographiée.

BECET(J.M),

"Ville-centre et communes périphériques: un accord de coopération intercommunale inédit". Cahier du CNFPT n°25, La coopération inter-collectivités territoriales, juin 1989.

BILLET (J),

"La gestion d'un espace urbanisé et l'autonomie locale: l'exemple du Grésivaudan". Revue de Géographie Alpine, tome LXXIV, 1986-3.

BOURJOL (M),

Les districts urbains. Paris, Berger-Levrault, coll. l'administration nouvelle, 1963.

BOURJOL (M),

La réforme municipale. Paris, Berger-Levrault, 1975.

BRECHON-MOULENES (Ch),

Les organisations intercommunales. Paris, Dalloz, coll. collectivités locales, 1988.

BRIELLE-MARCHAND (M.J),

Localisation des activités économiques et disparités intercommunales de potentiel fiscal. Le cas de la taxe professionnelle dans le district de Rennes. Thèse de 3ème cycle, doctorat de sciences économiques. Rennes 1, 1982, dactylographiée.

DUPUIS (G), BOUVIER (M), (sous la direction de),
Solidarités locales: les chartes intercommunales de développement
 et d'aménagement. Paris, LGDJ, 1986.

GADRAT (J.M),
 "Coopération intercommunale en matière de transports". Cahier du
 CNFPT n°26, transports urbains, nov.1988.

GEINDRE (F),
 "La coopération intercommunale dans les agglomération urbaines",
Cahier du CNFPT n°25, La coopération inter-collectivités
 territoriales, juin 1988.

HUON DE KERMADEC (J.M),
La communauté urbaine de Brest. Thèse d'Etat, doctorat de droit
 public. Paris 1, 1976, dactylographiée.

IDRAC (M),
 "Equipements publics et relations intercommunales: les
 équipements scolaires dans l'agglomération de Toulouse". Revue de
 Géographie des Pyrénées et du Sud-Ouest, tome 54, fasc.1, 1983.

JANSEM (B),
Politique urbaine dans la communauté urbaine de Strasbourg: le cas
 des transports en commun. Thèse de 3ème cycle, doctorat de
 géographie, Grenoble 2, 1979, dactylographiée.

KNAUB (G),
 "De l'incidence des regroupements de communes sur leur autonomie
 financière". Revue du Droit Public et de la Science Politique. n°1,
 janvier/février 1974.

LIMOUZIN (P), MARTIN (J.P),
 "Les investissements de la communauté urbaine de Strasbourg
 (1968/1982): la stratégie d'un acteur urbain". Annales de
 Géographie. n°529, 1986.

LIZIARD (G),

La politique d'équipements collectifs dans la communauté urbaine de Brest. Thèse de 3ème cycle, doctorat de sciences économiques, Rennes 1, 1983, dactylographiée.

MARIE (C),

"La coopération intercommunale dans la dynamique des petites villes en milieu rural: vingt années d'expérience de district". Revue de Géographie Alpine, tome LXX, 1982-1-2, p.153 à 180.

MARTIN (S), NOVARINA (G),

"La coopération entre communes". Annales de la Recherche Urbaine. n°28, 1985.

MAURICE (R),

Les syndicats de communes. Paris, Masson, 1976.

MEDÀRD (J.F),

"Les communautés urbaines: renforcement ou déclin de l'autonomie communale?". Revue de Droit Public et de Sciences Politiques. n°4/5, 1968.

MINGASSON (C),

"La restructuration communale et la système politico-administratif français". Aménagement du Territoire et Développement Régional. vol.3, IEP Grenoble, 1970.

MOREAU (J),

"Les structures supra et infra-citadines". Pouvoirs locaux n°1, 1989.

MOUSSU (M),

La coopération intercommunale dans l'agglomération orléanaise: 1959/75. Thèse de 3ème cycle, doctorat de droit public, Paris 1, 1979, dactylographiée.

NOVARINA (G), MARTIN (S),

Décentralisation et intercommunalité. Grenoble, CERES-IUG, 1985.

NOVARINA (G), MARTIN (S),

Décentralisation et intercommunalité. Paris, SYROS-ADELS, coll. la décentralisation, t.11, 1988.

THIBAUT (A),

"Le local: un thème de travail". Espace Géographique n°2, 1983.

ZOLLER(E),

"La création des syndicats de communes: une décision des communes ou de l'Etat?" Revue du Droit Public et de la Science Politique. n°4. juillet/août 1976.

F. LA VOIRIE.

Association Ville et Banlieue, CETUR,
La voirie: la ville reconquise. Bagneux, CETUR, 1985.

BILLARD (I),
 "L'espace public". Annales de la Recherche Urbaine n°32, 1987.

BON (P),
La police du stationnement et de la circulation. Paris, Sirey, 1981.

BORREDON(J),
Voirie routière: textes annotés. Paris, Berger-Levrault, 1980.

BURDEAU (M), ROBICHON (Y),
 "Les réseaux routiers". Metropolis. n°73/74, 2ème trimestre 1986.

CETUR,
L'organisation des déplacements en banlieue: aménagement des voiries et plan de circulation. Bagneux, CETUR, 1981.

CETUR, AIVF, LROP,
Panorama de l'entretien des revêtements des chaussées urbaines. Bagneux, CETUR, 1986.

CETUR, LCP,
Répertoire pratique des dégradations des chaussées urbaines. Bagneux, CETUR, 1987.

CETUR, IVF,
Guide général de la voirie urbaine: conception, aménagement et exploitation. Bagneux, CETUR, 1988.

CHERKI (E), MEHL (D),
Les nouveaux embarras de Paris. Paris, Maspéro, 1979.

Club d'échange d'expériences des DDE,
Méthodologie générale et cohérence des études. Bagneux, SETRA,
 mai 1985.

DUCHENE(C),
 "Financement des ouvrages et services de transport: état des
 réflexions. Le cas des infrastructures de voirie". Déplacements n°2,
 1990.

FAIVRE D'ARCIER (B),
Dynamique urbaine et localisation des infrastructures de transport.
 Arcueil, rapport IRT n°69, 1984.

FAIVRE D'ARCIER (B),
Nature et évolution de la dépense communale de transport.
application à l'agglomération d'Annecy (1972/83'). Arcueil, rapport
 INRETS n°10, sept. 1986.

FAIVRE D'ARCIER (B),
 "La voirie, un bien collectif pour qui?". Annales de la recherche
Urbaine n°39, 1988.

FAIVRE D'ARCIER (B), OFFNER (J.M), BIEBER (A),
Les plans de circulation: évolution d'une procédure technique.
 Arcueil, IRT, rapport de recherche n°45, oct. 1979.

GUILLERME (A), Corps à corps sur la route. Paris, Presses de l'ENPC,
 coll. tradition technique, 1984.

LEPETIT (B),
Chemins de terre et voies d'eau. Paris, éd. de L'EHESS, 1984.

LEPETIT (B),
 "L'impensable réseau: les routes françaises avant les chemins de
 fer". Cahier du Groupe Réseaux n°5, juillet 1986.

MESQUI (J),

Les routes dans la Brie et la Champagne occidentale. Paris, éd. de la Revue Générale des Routes et Aérodrômes, 1980.

NAKHLA (M),

"La gestion du réseau routier départemental à l'heure de la décentralisation". Pouvoirs locaux. n°5, 1990.

OFFNER (J.M),

"La voirie: un réseau en quête d'opérateurs". Avignon, colloque INRETS: Aménagement et sécurité des réseaux routiers locaux, juin 1990.

OLLIVIER-TRIGALO (M),

"Le boulevard périphérique nord à Caen", in, Les grands projets de transports, langages de l'évaluation, discours de la décision. Synthèse INRETS n°10, 1987.

PRADEILLES (J.C),

"Les comptes publics transports d'agglomération: premiers enseignements de l'étude du cas de Grenoble, 1964/1984". in, Transports. Urbanisme. Planification, vol.7, 2ème trimestre 1987.

ROULEAU (B),

Le tracé des rues de Paris. Paris, éd. du CNRS, 1988.

SETRA,

Les voies urbaines: guide technique. Bagneux, SETRA, 1975.

THOENIG (J.C),

L'administration des routes et la pouvoir départemental, vie et mort de la vicinalité. Paris, CUJAS, coll. GRAL, 1980.

THOENIG (J.C),

L'ère des technocrates. Paris, éd. L'Harmattan, 1987.

TOURNIER (Ph), "Les voies privées à Issy les Moulineaux". Annales de la Recherche Urbaine n°32, 1986.

G. LES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS.

ABALLEA (F),

"Naissance et développement d'une professionnalité dans les transports publics urbains". Rencontre d'AGIR, 1988.

ABALLEA (F), AUCLAIR (E),

La professionnalité dans les transports collectifs urbains: le cas de VIA-Transexel. Paris, rapport FORS, sept. 1988.

APUR,

Etude des réseaux de transports en commun de surface dans les grandes agglomérations françaises. Paris, ATP socio-économie des transports, oct.1975.

ARNAUD (P),

"De la banlieue à la région, l'offre de transports". Annales de la Recherche Urbaine n°39, 1988.

BARRE (A),

"Transport et aménagement urbain: l'exemple du métro dans les grandes métropoles régionales françaises". Revue de Géographie de Lyon n°3, 1980.

BARRE (A),

"La restructuration des transports collectifs urbains dans l'espace Rhin-Ruhr". Hommes et Terres du Nord. n°4. 1982.

BENUSIGLIO (D), BUREL (B),

Etude exploratoire des rapports entre les structures juridiques et fonctionnelles et les conduites innovatrices dans une organisation de transports en commun, le cas de Transexel. ATP socio-économie des transports, 1975.

BENUSIGLIO (D), BUREL (B), HAOUR (B),

Déterminants organisationnels des processus de décision concernant la production du transport collectif dans les agglomérations de province. ATP socio-économie des transports, 1978.

BIEBER (A),

"Le rôle des transports en commun dans la planification de l'agglomération lyonnaise". Cahier du Groupe Réseaux n°2, avril 1985.

BIEBER (A),

"L'innovation dans les transports publics urbains, utopies et apprentissages (1960/1990)". Culture technique n°19, Transports, mars 1989.

CHAPOUTOT (J.J), GAGNEUR (J),

Caractères économiques des transports. Grenoble, ATP socio-économie des transports, 1973.

CHAPOUTOT (J.J), GAGNEUR (J),

Les entreprises de transports collectifs urbains, essai d'analyse. Grenoble, ATP socio-économie des transports, 1974.

CHAPOUTOT (J.J), GAGNEUR (J), AMSELLEM (J),

Transports collectifs urbains et processus de décision, étude du cas grenoblois. ATP socio-économie des transports, 1974.

COLLOGAN (H), HAMDOUCH (A),

Les professionnalité du génie urbain à partir de l'exemple des transports urbains, l'exemple du groupe CGEA. Paris, rapport Mouvement, nov. 1988.

DAUMAS (M), FONTANON (C),

"Bilan d'une politique des transports en commun de la Région Parisienne: de l'ère des monopoles vers la prise en charge par les pouvoirs publics - L'échec d'une politique rationnelle d'extension urbaine (1855/1939)". in, Transports et société: colloque de Royaumont. 26/27 avril 1978. Economica, coll. économie publique de l'aménagement et des transports, 1980.

DEKKERS (M.A),

L'évolution de l'offre de transport collectif en périphérie d'agglomération. Arcueil, rapport IRT n°41, 1979.

DELMAS (JL.),

D'une autorité organisatrice de transports urbains vers une autorité d'agglomération pour l'organisation des déplacements. DEA transport, ENPC/Paris 1/Paris 12, 1987.

DOMENACH(O),

"Métamorphose des rapports contractuels dans les transports publics urbains". Transports n°326, nov/déc.1987.

DOURADO (A),

Les rapports entre le financement et l'organisation des transports collectifs urbains en France: le cas du versement-transport. DEA transport, ENPC/Paris 1/Paris 12, 1987.

GAMBET (E), BOYER (S),

Contribution à l'analyse des relations firmes / environnement: application aux transports collectifs urbains en France. Thèse de 3ème cycle, doctorat d'économie. Amiens, 1980, dactylographiée.

GART,

Circulez SVP! Paris, GART, 1986.

GODARD (X), NAESSANY (S),

Note prospective sur les transports urbains à l'horizon 1990. IRT-SAEI, juillet 1974.

GUICHENU (J.L) "La maîtrise d'ouvrage transport". Cahier du CNFPT n°26, Transport urbain, 1988.

HANAPPE (O), MEYERE (A), MINVIELLE (E),
"Les transports publics dans leur contexte économique et urbain".
Revue Transports. n°319, nov. 1986.

JOSEPH (I), "Les connaisseurs de l'urbain: l'assurance du réseau routier RATP". Cahier du Groupe Réseau n°7, fev. 1987.

LARROQUE(D),
"Enjeux politiques et financiers autour d'une technique urbaine".
Annales de la Recherche Urbaine n°14, 1982.

LARROQUE(D),
"Apogée, déclin et relance du tramway en France". Culture technique n°19, mars 1989.

LEFEVRE (Ch),
La crise des transports publics: France. Etats-Unis. RFA. Royaume-Uni. Italie. Pays-Bas. Paris, Documentation Française, NED n°4900, 1989.

LEFEVRE (Ch), MENERAULT (Ph),
"L'évolution des systèmes institutionnels et financiers des transports publics urbains dans les pays industrialisés". Politiques et Management Public, vol.7, n°3, Sept.1989.

LEFEVRE (Ch), OFFNER (J.M),
Les transports urbains en question. Paris, CELSE, 1990.

LORRAIN (D),
Le secteur paramunicipal. Capital et collectivités locales: les transports urbains dans les agglomérations de province. Paris, Fondation des villes, 1978.

MARCONIS (R),

"La crise des transports urbains et les projets de métro dans l'agglomération de Toulouse". Revue de Géographie des Pyrénées et du Sud-Ouest, t.54, fasc.1, 1983.

MASSOT (M.H), MONJARET (B),

"La clientèle des transports collectifs urbains dans les villes moyennes", in, INRETS, Un milliard de déplacements par semaine. Paris, Documentation Française, 1989.

MENERAULT (Ph),

Organisation des transports urbains et système d'expertise locale à Reims. Rapport LATTIS-ETAU, Sept. 1988.

MENERAULT (Ph),

PDU et solidarités territoriales. DEA, Institut d'Urbanisme de Paris, 1986.

MEYERE (A),

"Groupes privés et semi-publics de transport urbain en France", in CETUR, Transports en revues. 1987.

MEYERE (A),

"Politiques de transport urbain: le cas des villes de province dans la décennie 75/85". in CETUR, Transports en revues. 1987.

NAPOLEON (Ch), ZIV (J.C),

Les transports urbains, un enjeu pour les villes. Paris, Dunod, 1981.

NICOLON (A),

"Transports urbains, tendances lourdes et jeu des acteurs, in, Transports et société: colloque de Royaumont. 26/27 avril 1978. Economica, coll. économie publique de l'aménagement et des transports, 1980.

OFFNER (J.M),

"Les transports publics urbains en France depuis 1970". Annales de la Recherche Urbaine n°31, 1986.

OFFNER (J.M),

L'expertise locale en transports urbains des années 70. Arcueil, INRETS, rapport n°22, 1987.

OFFNER (J.M), BIEBER (A),

"Les trois modèles de représentation de l'évaluation", in, Les grands projets de transports, langages de l'évaluation, discours de la décision. Synthèse INRETS n°10, 1987.

OFFNER (J.M),

"La disparition des tramways en France". Revue des Chemin de Fer. n°388, jan/fev. 1988.

OFFNER (J.M),

"Opérateurs de réseaux de transport et déréglementation des services publics". Cahier du Groupe Réseaux n°10, mars 1988.

OFFNER (J.M),

"La chimère et le caméléon, les ambiguïtés du mimétisme entrepreneurial dans les transformations du secteur des transports collectifs urbains en France". Politiques et Management Public.

OFFNER (J.M) et al.

Configurations du pouvoir technico-politique local et diversification des compétences dans le secteur des transports collectifs urbains. Arcueil, rapport INRETS n°98, sept. 1989.

PERROY (A),

Organisation des transports urbains et système d'expertise locale à Orléans. Paris, rapport ET AU, août 1988.

PRADEILLES (J.C), CHAPOUTOT (J.J),

Régulation politique et contradictions territoriales: les politiques locales de transport des agglomérations lilloise et grenobloise (1972/78[^]. Grenoble, ATP socio-économie des transports, 1981.

RAT (C), BEAUSSART (J.L),

"Un réseau réorganisé: les TCC". Revue Transports n°320, déc. 1986.

RIBEILL (G),

"Quelques aspects de l'histoire des transports collectifs en Région Parisienne (1828/1942)". Cahier du Groupe Réseaux n°4, 1986.

RIBEILL (G),

"Quelques tendances historiques majeures des transports collectifs urbains". Cahier du CNFPT n°26, Transports urbains, nov.1988.

ROBERT (J),

Histoire des transports dans les villes de France. Paris, 1974.

ROBIN (M),

"Les services publics de transport", in, Gérer les services publics. concurrence et liberté de choix. Paris, Thésaurus, 1988.

SCHERRER (F),

"L'autobus en banlieue: une nouvelle conception du réseau RATP". Annales de la Recherche Urbaine n°39, 1988.

SLOSSE (G), LASSAVE (P),

Les élus locaux et les transports collectifs: entre technique et politique. Noisy le Grand, rapport LATTs, 1990.

VIGARIE (A),

"Le tramway de Nantes: un exemple d'utilisation des transports en commun pour contrôler et orienter l'urbanisation". Revue de Géographie de Lvon n°58, 1983.

WEBSTER (R.V.), BLY (P.H.), JOHSTON (R.H.), PAULLEY (N.), DASGUPTA (M),

Changing patterns of urban travel. Report to the European Conference of Ministers of Transport, Paris, OCDE, 1985.

TABLE DES MATIERES

Table des matières.

INTRODUCTION GENERALE.

PREMIERE PARTIE: UNE GRILLE D'ANALYSE DES NOTIONS DE TERRITOIRES ET DE RESEAUX.

<u>Introduction de la première partie.</u>	p.9
<u>Chapitre 1: Typologie des recherches portant sur les territoires.</u>	p. 12
I) Le territoire social ou l'étude des sociétés locales.	p. 12
II) Le territoire géographique ou l'étude des phénomènes d'appropriation de l'espace.	p. 16
III) Le territoire juridico-politique ou l'étude du pouvoir local.	p.29
<u>Chapitre 2: Typologie des recherches portant sur les réseaux.</u>	p.38
I) Une approche diachronique des réseaux.	p.38
II) Une approche synchronique des réseaux.	p.42
<u>Chapitre 3: Une typologie des relations réseaux / territoires.</u>	p.49
I) L'importance croissante des réseaux dans la société créé une nouvelle forme de territorialité.	p.49
II) Une grille de lecture des relations réseaux / territoires.	p.51
<u>Conclusion de la première partie: une problématique et des hypothèses de recherche.</u>	p.54

DEUXIEME PARTIE: UNE ANALYSE COMPARATIVE DE L'INTERCOMMUNALITE DANS LES RESEAUX DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET DE VOIRIE, EN MILIEU URBAIN.

<u>Introduction de la deuxième partie.</u>	p.60
<u>Chapitre 1: Bilan et interprétation de l'intercommunalité dans les réseaux de transports collectifs urbains.</u>	p.63
I) Etat des lieux et évolution de l'intercommunalité dans les transports collectifs urbains.	p.64
II) Les facteurs explicatifs de l'intercommunalité dans les transports collectifs urbains.	p.77

<u>Chapitre 2: Bilan et interprétation de l'intercommunalité dans les réseaux de voirie en milieu urbain.</u>	p.121
---	-------

I) Etat des lieux et évolution de l'intercommunalité dans la voirie en milieu urbain.	p. 121
---	--------

II) Les facteurs explicatifs de la faiblesse de l'intercommunalité dans la voirie.	p. 143
--	--------

III) Les dynamiques intercommunales.	p. 198
--------------------------------------	--------

<u>Conclusion de la deuxième partie.</u>	p.210
--	-------

TROISIEME PARTIE: UNE ANALYSE COMPARATIVE DES RESEAUX URBAINS DE VOIRIE ET DE TRANSPORTS COLLECTIFS DANS LEUR TERRITOIRE INSTITUTIONNEL.

<u>Introduction de la troisième partie.</u>	p.213
---	-------

<u>Chapitre 1: Les différences morphologiques des réseaux de voirie et de transports collectifs urbains.</u>	p.216
--	-------

I) L'imbrication des réseaux de voirie.	p.216
---	-------

II) La juxtaposition des réseaux de transports collectifs.	p.244
--	-------

<u>Chapitre 2: voirie et transports collectifs, l'opposition de deux modèles de gestion.</u>	p.268
--	-------

I) L'influence d'une "gestion patrimoniale" de la voirie urbaine sur sa territorialisation.	p.269
---	-------

II) L'influence d'une "gestion de capital" des transports collectifs urbains sur leur territorialisation.	p.325
---	-------

<u>Conclusion de la troisième partie.</u>	p.373
---	-------

CONCLUSION GÉNÉRALE.	p.375
-----------------------------	--------------

BIBLIOGRAPHIE.	p.382
-----------------------	--------------

TABLE DES MATIÈRES.	p.415
----------------------------	-------

TABLE DES ILLUSTRATIONS.	p.418
---------------------------------	-------

ANNEXE	
---------------	--

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Table des illustrations.

Diversité des formes juridiques des Périmètres des Transports Urbains (PTU) dans la région Nord-Pas-de-Calais.....	p.68
Un exemple de l'utopie techniciste des années 70.....	p.82
Evolution des Périmètres des Transports Urbains et intercommunalité.....	p.99
L'évolution des territoires de l'agglomération, de l'Autorité Organisatrice et du réseau de transports collectifs urbains: l'exemple de Caen.....	p. 112
Dynamique urbaine et desserte en transports collectifs urbains....	p. 118
Voirie et intercommunalité dans les agglomérations de 150.000 à 500.000 habitants.....	p. 128
Voirie et intercommunalité dans l'agglomération de Metz.....	p.137
Voirie et intercommunalité dans l'agglomération d'Orléans.....	p. 139
Agglomération urbaine et subdivisions territoriales de l'Equipement. Le débordement: l'exemple de Grenoble.....	p. 162
Agglomération urbaine et subdivisions territoriales de l'Equipement. Le débordement: l'exemple de Nancy.....	p. 164
Agglomération urbaine et subdivisions territoriales de l'Equipement. L'éclatement: l'exemple de Nantes.....	p. 165
Agglomération urbaine et subdivisions territoriales de l'Equipement. L'éclatement: l'exemple de Caen.....	p. 166
Agglomération urbaine et subdivisions territoriales de l'Equipement. L'inclusion: l'exemple de Brest.....	p. 167
Agglomération urbaine et subdivisions territoriales de l'Equipement. L'inclusion: l'exemple de Reims.....	p. 169
Les stratégies d'entretien de la voirie.....	p. 183
Voirie et intercommunalité, une configuration indépendante du milieu urbain. L'exemple du syndicat de chemins de Fontaine-les-Dijon.....	p. 200
Routes nationales et armature urbaine.....	p.220
La non-connexité de la voirie départementale inscrite au Schéma Directeur du Calvados.....	p.225
Routes nationales et chemins départementaux: un réseau fortement connexe à l'échelle du département du Calvados.....	p.225

Voirie départementale et desserte des communes: l'exemple du canton de Douvres (Calvados).....	p.228
La voirie communale forme-t-elle un réseau? l'exemple de Caen...	p.230
Morphologie de la voirie communale: la faiblesse des liaisons inter-quartiers. L'exemple du quartier Venoix à Caen.....	p.232
Voiries des maîtres d'ouvrages et agglomération: l'exemple de Caen.....	p.236
De l'imbrication généralisée à l'imbrication limitée: exemple de la RN 175 entre Missy et Bretteville/Odon.....	p.237
Transport urbain et transport départemental: deux réseaux qui s'ignorent.....	p.265
La permanence des axes originels: l'exemple de Meaux.....	p.272
Le déclassement du réseau routier national.....	p.297
Les résultats d'une politique d'entretien insuffisante des routes nationales.....	p.299
Les renforcements coordonnés sur le réseau des routes nationales.....	p.301
Les transports collectifs urbains: un service tutélaire.....	p.327
Le réseau de transports collectifs de Tours en 1911.....	p.330
Le réseau de transports collectifs de Tours en 1930.....	p.333
Le réseau de transports collectifs de Tours en 1948.....	p.335
Le réseau de transports collectifs de Tours en 1971.....	p.338
Le réseau de transports collectifs de Tours en 1987.....	p.343
Dynamique spatiale du syndicat intercommunal des transports des communes suburbaines de l'agglomération tourangelle.....	p.346
La faiblesse des propriétés réseautiques dans les représentations graphiques des transports collectifs urbains.....	p.360
Représentations graphiques des transports collectifs urbains et propriétés des réseaux.....	p.362

ANNEXE

**Questionnaire adressé aux subdivisions territoriales
de l'Equipement comprises dans les agglomérations
de 150.000 à 500.000 habitants:**

Exemple de la subdivision d'Orléans 3.

QUESTIONNAIRE

Pour répondre à ce questionnaire, il vous suffit de cocher les cases correspondantes (sauf pour la question n°4).

Dans le cas où il existerait plusieurs organismes intercommunaux chargés de la voirie dans votre subdivision, précisez vos réponses en attribuant un chiffre à chacun de ces organismes.

1) Parmi les communes suivantes, qui appartiennent à l'agglomération INSEE de Orléans, quelles sont celles qui font appel à votre subdivision dans le cadre de l'Aide Technique à la Gestion Communale:

Olivet	<input type="checkbox"/>
St Jean le Blanc	<input type="checkbox"/>
St Denis-en-Val	<input checked="" type="checkbox"/>
St Pryvé - St Mesmin	<input checked="" type="checkbox"/>
St Cyr - en - Val	<input checked="" type="checkbox"/>
St Hilaire - St Mesmin	<input checked="" type="checkbox"/>

2) Ces communes de votre subdivision font-elles partie d'un organisme intercommunal compétent en matière de voirie:

Olivet	<input checked="" type="checkbox"/>
St Jean le Blanc	<input checked="" type="checkbox"/>
St Denis - en - Val	<input checked="" type="checkbox"/>
St Pryvé - St Mesmin	<input checked="" type="checkbox"/>
St Cyr - en - Val	<input checked="" type="checkbox"/>
St Hilaire - St Mesmin	<input checked="" type="checkbox"/>

Si vous n'avez coché aucune case à cette question, la suite du questionnaire ne vous concerne plus (Même dans ce cas, n'oubliez pas de nous le renvoyer à l'adresse indiquée à la page suivante; nous vous en remercions par avance).

3) Quelle est la forme juridique de cet organisme intercommunal:

Syndicat Intercommunal à Vocation Unique (SIVU)	<input type="checkbox"/>
Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple (SIVOM)	<input checked="" type="checkbox"/>
District	<input type="checkbox"/>
Communauté urbaine	<input type="checkbox"/>

4) Quelle est la dénomination exacte de cet organisme?

- Syndicat intercommunal à vocation multiple de l'agglomération Orléanaise.

5) Sur quels types de voies l'organisme intercommunal intervient-il:

Sur l'ensemble des voies (RN, CD et voiries communales) comprises à l'intérieur du périmètre de la structure intercommunale	<input checked="" type="checkbox"/>
Uniquement sur les voies reconnues d'intérêt intercommunal, qu'il s'agisse de RN, de CD ou de voies communales	<input type="checkbox"/>
Uniquement sur la voirie communale	<input type="checkbox"/>
Autre	<input type="checkbox"/>

6) Quels sont les types d'interventions pour lesquels l'organisme intercommunal est compétent:

Etudes et programmation ----- ☒
Réalisation d'ouvrages ----- ☒
Entretien de la voirie ----- ☒

7) L'organisme intercommunal intervient-il dans le cadre des missions suivantes:

Collecte et traitement des enrobés usagés en vue de leur réutilisation ----- ☐
Organisation et exécution du service de viabilité hivernale ----- ☐
Contrôle des travaux des entreprises routières (laboratoire du contrôle routier) ----- ☐

8) Dans le domaine de l'entretien de la voirie, votre subdivision est-elle le maître d'oeuvre de l'organisme intercommunal:

Toujours ----- ☒ *sur voies hivernales*
Souvent ----- ☐
Quelquefois ----- ☐
Jamais ----- ☐

9) Lorsque votre subdivision n'est pas le maître d'oeuvre de l'organisme intercommunal pour l'entretien de la voirie, celui-ci est-il:

Une autre structure de la DDE ----- ☐
Les services techniques propres de la structure intercommunale ----- ☐
Les services techniques de la ville-centre de Orléans ----- ☐
Un organisme privé ----- ☐

Ce questionnaire est à renvoyer à:

Mr Ph. MENERAULT
LATTS
Central 4
1 avenue MONTAIGNE
93167 NOISY LE GRAND CEDEX